

STAATSCOURANT

Officiële uitgave van het Koninkrijk der Nederlanden sinds 1814.

Nr. 59010
7 november
2016

Advies Raad van State inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Wet inburgering en enkele andere wetten in verband met het toevoegen van het onderdeel participatieverklaring aan het inburgeringsexamen en de wettelijke vastlegging van de maatschappelijke begeleiding

Nader Rapport

24 oktober 2016

Nader rapport inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Wet inburgering en enkele andere wetten in verband met het toevoegen van het onderdeel participatieverklaring aan het inburgeringsexamen en de wettelijke vastlegging van de maatschappelijke begeleiding

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 21 juli 2016, nr. 2016001326, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.
Dit advies, gedateerd 13 oktober 2016, nr. W12.16.0213/III, bied ik U hierbij aan.

Het voorstel geeft de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen met betrekking tot de bestanddelen en de kosten van het participatieverklaringstraject en met betrekking tot de verhouding van het participatieverklaringstraject met het basisexamen inburgering buitenland.

1. Bestanddelen participatieverklaringstraject in wet

Allereerst tekent de Afdeling aan dat niet direct duidelijk is waarom alleen inburgeringsplichtigen de participatieverklaring zouden moeten ondertekenen.
De regering acht het van belang dat het bereik van het participatieverklaringstraject onder inburgeringsplichtigen zo groot mogelijk is. Hiermee wordt voorkomen dat er een groep burgers ontstaat die onvoldoende kennis heeft van de Nederlandse kernwaarden. Inburgeringsplichtigen komen immers veelal uit landen waar andere waarden kunnen gelden, die soms kunnen botsen met de Nederlandse waarden.
Voor niet-inburgeringsplichtige migranten (EU-migranten en Turkse migranten) geldt dat Europese regelgeving een verplicht karakter van het participatieverklaringstraject in de weg staat. Dat neemt niet weg dat de regering het wenselijk acht en inspanningen van gemeenten aanmoedigt om het participatieverklaringstraject op vrijwillige basis aan te bieden aan niet-inburgeringsplichtige migranten.

Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling is paragraaf 2.2 van de toelichting aangepast.

De Afdeling merkt voorts op dat het uitgangspunt is dat hoofdelementen van een regeling op het niveau van de wet geregeld dienen te worden. Daarbij tekent zij aan dat de bestanddelen van het participatieverklaringstraject ook moeten worden gerekend tot deze hoofdelementen, temeer omdat voor de overige examenonderdelen ook dit uitgangspunt zou zijn toegepast.
De regering onderschrijft het uitgangspunt dat de hoofdlijnen van een regeling op het niveau van de wet dienen geregeld te worden. Derhalve is in het huidige artikel 7 van de Wet inburgering aangegeven dat het inburgeringsexamen bestaat uit ‘mondelinge en schriftelijke vaardigheden in de Nederlandse taal op ten minste het niveau A2 van het Europese Raamwerk voor Moderne Vreemde Talen’ en ‘kennis van de Nederlandse samenleving’. In het Besluit inburgering is vervolgens in artikel 3.9 uitgewerkt uit welke elementen de examenonderdelen ‘mondelinge en schriftelijke vaardigheden in de Nederlandse taal’ en ‘kennis van de Nederlandse samenleving’ bestaan. Voor het participatieverklaringstraject is aangesloten bij deze bestaande systematiek door in de Wet inburgering het examenonderdeel ‘participatieverklaringstraject’ te benoemen en de elementen waaruit dit examenonderdeel bestaat uit te werken in het Besluit inburgering. Het uitwerken van de elementen van dit examenonderdeel op het niveau van de wet zou derhalve juist een breuk opleveren met de bestaande systematiek, waarbij als uitgangspunt geldt dat de examenonderdelen op het niveau van de wet worden benoemd en de elementen van de examenonderdelen in het Besluit inburgering worden geregeld.
Met het oog hierop houdt de regering vast aan de voorgestelde structuur en zullen de bestanddelen van het participatieverklaringstraject in het Besluit inburgering worden opgenomen.

2. Verhouding met basisexamen inburgering

De regering is de Afdeling erkentelijk dat de Afdeling wijst op de verhouding tussen het participatieverklaringstraject en het basisexamen inburgering buitenland. De regering bevestigt dat deze verhouding in de memorie van toelichting niet duidelijk naar voren komt.

Gezinsmigranten moeten voor hun komst naar Nederland het basisexamen inburgering buitenland afleggen. Inburgering in het buitenland biedt basiskennis die verder uitgebouwd moet worden in Nederland. Het basisexamen inburgering is de eerste stap in de inburgeringsketen, die van inburgering in het buitenland overgaat in de inburgering in Nederland en al dan niet wordt afgesloten met naturalisatie. Daarbij is de inburgering in het buitenland een noodzakelijke en nuttige, maar niet voldoende voorbereiding op het leven in Nederland[1].
In het basisexamen inburgering buitenland wordt beperkt aandacht besteed aan de Nederlandse kernwaarden. In het examenonderdeel 'kennis van de Nederlandse samenleving' worden dertig vragen gesteld over de Nederlandse samenleving. Het examenonderdeel bevat negen onderwerpen waarvan 'Staatsinrichting, politiek en grondwet' er één vormt. In dit onderwerp wordt op een basale manier aandacht besteed aan deze drie zaken.
Gezinsmigranten hebben voorafgaand aan hun komst naar Nederland nauwelijks behoefte aan informatie over normen en waarden, staatsinrichting en het sociaal maatschappelijk leven. Zij hebben meer behoefte aan informatie over huisvesting, werk, studie inkomen en praktische zaken[2].
De regering acht het van belang dat gezinsmigranten in Nederland, na het afleggen van het basisexamen in het buitenland, opnieuw worden geïnformeerd over hun rechten en plichten en er een verdieping plaatsvindt in hun kennis over de basisprincipes van de Nederlandse samenleving. Het participatieverklaringstraject dat door de nieuwkomers in het eerste jaar na vestiging moet worden doorlopen, richt zich daarom hierop.
Overigens is een training 'Kennis van de Nederlandse samenleving' onderdeel van de voorbereiding op de inburgering die het Centraal Orgaan Asielzoekers aan asielmigranten in het asielzoekerscentrum aanbiedt.

Het participatieverklaringstraject past daarom voor zowel de asielmigranten en hun gezinsleden als de gezinsmigranten in de doorlopende leerlijn over de Nederlandse kernwaarden.

Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling is in paragraaf 3.1 van het algemeen deel van de memorie van toelichting een nadere uiteenzetting opgenomen over de relatie tussen het basisexamen inburgering buitenland en het participatieverklaringstraject.

3. Kosten participatieverklaringstraject

De Afdeling merkt op dat voor inburgeringsplichtige gezinsmigranten geldt dat zij – anders dan voor inburgeringsplichtige asielmigranten en hun gezinsleden – de kosten voor het participatieverklaringstraject zelf moeten betalen aan de gemeente. Aangaande de kosten van het participatieverklaringstraject somt de Afdeling allereerst als kosten voor de gezinsmigrant de volgende in de memorie van toelichting vermelde kosten op: het kennisnemen van de uitnodiging van de gemeente voor het bijwonen van de inleiding op de Nederlandse kernwaarden, de ondertekening van de participatieverklaring en de reiskosten naar de locatie waar de inleiding en de ondertekening plaatsvinden. De regering wijst er naar aanleiding daarvan op dat, zoals in hoofdstuk 7 (Regeldruk burgers) van het algemeen deel van de memorie van toelichting is beschreven, dit alleen de inhoudelijke nalevingskosten betreft.

Vervolgens geeft de Afdeling aan dat een inburgeringsplichtige niet slechts de kosten van het participatieverklaringstraject, maar ook de andere onderdelen van het inburgeringstraject zelf dient te betalen. Omdat de personen die een inburgeringstraject volgen doorgaans niet over ruime financiële middelen beschikken adviseert de Afdeling, vanuit een oogpunt van proportionaliteit, de kosten voor het participatieverklaringstraject niet ten laste van de inburgeringsplichtige te laten komen. De regering gaat er bij deze opmerking vanuit dat de Afdeling doelt op de examenkosten voor het participatieverklaringstraject. Deze examenkosten, die voor de asielmigranten en hun gezinsleden gedekt worden uit de bijdrage die gemeenten ontvangen voor maatschappelijke begeleiding en die gezinsmigranten zelf moeten betalen, betreffen de kosten van deelname aan het participatieverklaringstraject. Deze examenkosten worden conform de huidige structuur in de inburgeringsregelgeving uitgewerkt in de lagere regelgeving. Zoals aangekondigd in de brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Tweede Kamer[3] van 27 november 2015 bedragen deze kosten € 150.

[1] Regioplan, *Evaluatie Wet inburgering in het buitenland*, Amsterdam, september 2014, p. 27 box 4.
[2] BMC, *Eindrapportage behoefteonderzoek migranten voor vertrek naar Nederland*, november 2013, p.6–7.
[3] Kamerstukken II 2015/2016 32 824, nr. 115.



Sinds 1 januari 2013 is de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige centraal gesteld in de Wet inburgering. Daarbij is een onderscheid gemaakt in de invulling van de eigen verantwoordelijkheid van asiel- en van gezinsmigranten.
Asielmigranten verkeren immers in een andere financieel-economische positie dan gezinsmigranten. Gezinsmigranten hebben namelijk een al langere tijd in Nederland verblijvende referent. Om een partner naar Nederland te laten overkomen moet de referent aan bepaalde inkomenseisen voldoen, er wordt dus een bepaalde draagkracht verondersteld.
Inburgeringsplichtigen die over onvoldoende middelen beschikken om de inburgering te bekostigen kunnen een sociale lening voor de inburgeringskosten afsluiten. Bij het beoordelen van de aanvraag voor een lening door een gezinsmigrant wordt een inkomenstoets uitgevoerd en wordt de hoogte van de toe te kennen lening afhankelijk gesteld van het inkomen[4]. Dit is in lijn met de genoemde eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige gezinsmigrant en het uitgangspunt dat er bij de komst van een gezinsmigrant voldoende draagkracht moet zijn. Gezien bovengenoemde redenen past de keuze, dat alleen gezinsmigranten de kosten van het participatieverklaringstraject zelf moeten betalen, bij eerder gemaakte keuzes in de inburgeringsregelgeving. Wanneer gezinsmigranten recht hebben op een sociale lening kunnen zij de lening ook aanwenden voor de kosten van het participatieverklaringstraject.

Vanuit dit principe is ervoor gekozen om de examenkosten van het participatieverklaringstraject ten laste van de gezinsmigrant te laten komen. Dit is overigens al eerder opgenomen in de brief van 27 november 2015 over de participatieverklaring aan de Tweede Kamer.[5]

De opmerkingen van de Afdeling over de kosten voor het participatieverklaringstraject hebben er toe geleid dat hoofdstuk 7 van het algemeen deel van de memorie van toelichting verhelderd is.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om in de Wet inburgering de grondslag voor het verlenen van een keurmerk aan cursusinstellingen te verduidelijken. Bij de wijziging van de Wet inburgering in 2013[6] is de expliciete verwijzing naar het keurmerk komen te vervallen. In de memorie van toelichting is toen verwezen naar artikel 16, eerste lid, van de Wet inburgering als nieuwe (delegatie)grondslag voor het stellen van regels omtrent een keurmerk van cursusinstellingen. Echter, in artikel 16, eerste lid, van de Wet inburgering wordt niet expliciet gesproken over het keurmerk. In artikel 4.1a, vierde lid, van het Besluit inburgering en artikel 1.2 van de Regeling inburgering wordt op dit moment wel verwezen naar het keurmerk en wordt Stichting Blik op Werk aangewezen als de instelling die keurmerken aan cursusinstellingen verleent. Vanuit een oogpunt van zorgvuldigheid wenst de regering de grondslag voor het verlenen van een keurmerk te expliciteren, temeer omdat er op dit moment in lagere regelgeving wel zaken rondom het keurmerk worden geregeld. Derhalve wordt in de Wet inburgering aan hoofdstuk 3 een artikel toegevoegd dat de grondslag biedt voor de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid of voor een door hem aangewezen instelling, om keurmerken te verlenen aan cursusinstellingen. Tevens is van de gelegenheid gebruik gemaakt om in de memorie van toelichting enkele redactionele wijzigingen door te voeren.

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L.F. Asscher.

---

4 Kamerstukken II, 2011/12.33 086, nr. 3, Memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet inburgering en enkele andere wetten in verband met de versterking van de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige.
5 Kamerstukken II, 2015/2016, 32 824, nr. 115.
6 Wet van 13 september 2012 tot wijziging van de Wet inburgering en enkele andere wetten in verband met de versterking van de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige, Stb. 2012, 430.



Advies Raad van State

No. W12.16.0213/III
's-Gravenhage, 13 oktober 2016

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 21 juli 2016, no.2016001326, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet inburgering en enkele andere wetten in verband met het toevoegen van het onderdeel participatieverklaring aan het inburgeringsexamen en de wettelijke vastlegging van de maatschappelijke begeleiding, met memorie van toelichting.

Het voorstel voorziet in de invoering van de plicht voor inburgeringsplichtige vreemdelingen om een participatieverklaringstraject, een eerste fase van het inburgeringsproces, te volgen. Ter afronding van dat traject dienen zij een participatieverklaring te ondertekenen. Daarmee verklaren zij kennis genomen te hebben van de Nederlandse kernwaarden en deze te respecteren. Voorts legt het voorstel vast dat de in dit kader te verzorgen maatschappelijke begeleiding door de gemeenten geschiedt.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het voorstel aan de Tweede Kamer te zenden, maar acht aanpassing van het voorstel aangewezen. De hoofdlijnen van het participatieverklaringstraject dienen in het voorstel zelf tot uitdrukking te worden gebracht. Daarnaast is niet duidelijk hoe het participatieverklaringstraject zich verhoudt tot het basisexamen inburgering dat eerder in het land van herkomst is afgelegd en waaruit de kosten van het traject bestaan die door de inburgeringsplichtige gedragen moeten worden.

1. Bestanddelen participatieverklaringstraject in wet

Het voorstel voegt het participatieverklaringstraject als nieuw onderdeel aan het inburgeringsexamen toe. Dat traject beoogt een kennismaking met de kernwaarden van de Nederlandse samenleving.[1] Onder die kernwaarden worden, volgens de toelichting, verstaan: vrijheid, gelijkwaardigheid, solidariteit en participatie.[2] Van de inburgeringsplichtige wordt verwacht dat hij deze kernwaarden respecteert. Dat betekent echter niet, aldus de toelichting, dat hij deze kernwaarden verinnerlijkt en er geen ruimte zou zijn voor een afwijkende mening.[3] De Afdeling tekent hierbij aan dat, gelet op de inhoud en de betekenis van de participatieverklaring, niet direct duidelijk is waarom alleen inburgeringsplichtigen deze zouden moeten ondertekenen.

Blijkens de toelichting zal het participatieverklaringstraject bestaan uit twee onderdelen, te weten een inleiding in de kernwaarden van de Nederlandse samenleving en de ondertekening van de participatieverklaring.[4] Dat deze twee onderdelen het participatieverklaringstraject vormen, regelt het voorstel echter niet.
De Afdeling wijst in dit verband op het uitgangspunt dat de hoofdelementen van een regeling op het niveau van de wet geregeld dienen te worden.[5] De bestanddelen van het participatieverklaringstraject behoren tot de hoofdlijnen van deze regeling en dienen – zoals al het geval is met de andere elementen van het inburgeringsexamen – in de wet zelf aangeduid te worden. Een nadere uitwerking van het traject zou, op grond van artikel 8, onderdeel c, Wet inburgering, bij algemene maatregel van bestuur kunnen plaatsvinden, zoals de toelichting ook vermeldt.[6]

De Afdeling adviseert het wetsvoorstel aan te passen.

2. Verhouding met basisexamen inburgering

Voor de meeste inburgeringsplichtige gezinsmigranten geldt thans reeds de verplichting dat zij voorafgaand aan hun komst naar Nederland in het land van herkomst het basisexamen inburgering behalen.[7] Naast een onderzoek naar de Nederlandse lees-, luister- en spreekvaardigheid van de vreemdeling, omvat het basisexamen inburgering ook een onderzoek naar de kennis van de Neder-

---

1 Toelichting, paragraaf 2.2 (Aanleiding en doel).
2 Toelichting, paragraaf 3.1.
3 Toelichting, paragraaf 3.1.
4 Toelichting, paragraaf 1.
5 Zie ook aanwijzing 22 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.
6 Toelichting, paragraaf 3.1.
7 Zie ook artikel 3:98c Vreemdelingenbesluit.



landse samenleving.[8] Bovendien waarborgt het basisexamenprogramma dat de vreemdeling die het basisexamen inburgering met goed gevolg heeft afgelegd, beschikt over elementaire praktische kennis van onder andere zijn rechten en zijn verplichtingen na aankomst in Nederland, de rechten en verplichtingen van anderen in Nederland en de in Nederland gangbare omgangsregels.[9]

Ziet de Afdeling het goed dan zal de in het participatieverklaringstraject voorziene inleiding in de kernwaarden van de Nederlandse samenleving grote overeenkomst met de genoemde onderdelen van het basisexamen vertonen.[10] In de toelichting wordt echter niet ingegaan op de dubbeling met betrekking tot vreemdelingen die dat basisexamen al hebben afgelegd (gezinsmigranten).

De Afdeling adviseert in de toelichting op de verhouding met het in het land van herkomst afgelegde basisexamen inburgering in te gaan en zo nodig ter voorkoming van dubbeling het voorstel aan te passen.

3. Kosten participatieverklaringstraject

Aan het volgen van het participatieverklaringstraject zijn kosten verbonden. De kosten voor het participatieverklaringstraject voor inburgeringsplichtige asielgerechtigden en hun gezinsleden worden gedekt uit de bijdrage die gemeenten ontvangen voor de maatschappelijke begeleiding voor deze groep. Voor inburgeringsplichtige gezinsmigranten geldt dat zij de kosten voor het participatieverklaringstraject zelf moeten betalen aan de gemeente. De toelichting noemt als kosten het kennisnemen van de uitnodiging van de gemeente voor het bijwonen van de inleiding op de Nederlandse kernwaarden, de ondertekening van de participatieverklaring en de reiskosten naar de locatie waar de inleiding en de ondertekening plaatsvinden. In de toelichting wordt gesteld dat deze verdeling van de kosten zal worden uitgewerkt in lagere regelgeving.[11]

Een inburgeringsplichtige draagt niet slechts de kosten van het participatieverklaringstraject; hij dient ook de andere onderdelen van het inburgeringstraject zelf te betalen. De gemiddelde kosten van het inburgeringstraject bedragen voor de meesten enkele duizenden euro's. De kosten voor het participatieverklaringstraject zullen daar nog bij komen.[12]
Gelet op het feit dat de personen die een inburgeringstraject volgen doorgaans niet over ruime financiële middelen beschikken, is de vraag naar de proportionaliteit van het zelf dragen van de kosten van het participatieverklaringstraject aan de orde.[13] In verband met de veelal beperkte draagkracht van de inburgeringsplichtige adviseert de Afdeling de kosten van het participatieverklaringstraject niet te zijnen laste te laten komen. De toelichting zou in die zin moeten worden aangepast.

De Afdeling adviseert daartoe.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner.

---

[8] Artikel 3:98a, vijfde lid, Vreemdelingenbesluit.
[9] Artikel 3:98a, zesde lid, Vreemdelingenbesluit.
[10] Zie in dit verband ook de toelichting (paragraaf 3.2) op een ander onderdeel van het voorstel (maatschappelijke begeleiding) waarin wordt gesteld dat gezinsmigranten die in het land van herkomst reeds een basisexamen inburgering hebben afgelegd, over meer dan beperkte kennis van de Nederlandse samenleving beschikken.
[11] Toelichting, paragraaf 7, onder 'inhoudelijke nalevingskosten'.
[12] De kosten van het participatieverklaringstraject bedragen € 150, Kamerstukken II 2015/16, 32 824, nr. 11, blz. 5.
[13] Zie in het verband overweging 49 van het arrest van het Hof van Justitie van 4 juni 2015, zaak C-579/13, P en S, waarin het Hof van Justitie er op wijst dat de hoogte van de kosten van het inburgeringsexamen niet prohibitief mogen zijn.



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Voorstel van wet tot wijziging van de Wet inburgering en enkele andere wetten in verband met het toevoegen van het onderdeel participatieverklaring aan het inburgeringsexamen en de wettelijke vastlegging van de maatschappelijke begeleiding

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is het inburgeringsexamen uit te breiden met de participatieverklaring en de maatschappelijke begeleiding wettelijk vast te leggen;

Zo is het dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I WET INBURGERING

De Wet inburgering wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. Aan het slot van onderdeel d wordt toegevoegd: , eerste lid.

2. In onderdeel f wordt ‘tweede lid, onderdeel a’ vervangen door: eerste lid, onderdeel a.

3. Onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel h door een puntkomma, worden een onderdeel toegevoegd, luidende:

> i. *college:* het college van burgemeesters en wethouders van de gemeente waar de inburgeringsplichtige woonplaats heeft als bedoeld in de artikelen 10, eerste lid, en 11 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek.

B

In artikel 3, derde lid, wordt ‘artikel 21, eerste lid, onderdeel b’ vervangen door: artikel 21, eerste lid, onderdeel f.

C

Artikel 5 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het tweede lid, onderdeel d, vervalt ‘als bedoeld in artikel 7’.

2. In het derde lid wordt ‘bedoeld in artikel 7’ vervangen door: bedoeld in artikel 7, tweede lid, onderdelen b en c’.

D

Artikel 6 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid komt te luiden:

> 1. Onze Minister ontheft de inburgeringsplichtige van de inburgeringsplicht, indien de inburgeringsplichtige heeft aangetoond door een psychische of lichamelijke belemmering, dan wel een verstandelijke handicap, blijvend niet in staat te zijn het inburgeringsexamen te behalen.

2. Onder vernummering van het tweede en derde lid tot derde en vierde lid, wordt een lid ingevoegd, luidende:

> 2. Onze Minister ontheft de inburgeringsplichtige van de onderdelen uit het inburgeringsexamen, bedoeld in artikel 7, tweede lid, onderdelen b en c, waarvan, op grond van door de inburge-



ringsplichtige aangetoonde geleverde inspanningen, blijkt dat hij redelijkerwijs niet aan deze onderdelen kan voldoen.

E

De artikelen 7 tot en met 8 komen te luiden:

Artikel 7

1. De inburgeringsplichtige behaalt:
   a. het inburgeringsexamen, of
   b. een diploma, certificaat of ander document, bedoeld in artikel 5, eerste lid, onderdeel c.

2. Het inburgeringsexamen bestaat uit de volgende onderdelen:
   a. het participatieverklaringstraject;
   b. de examinering van mondelinge en schriftelijke vaardigheden in de Nederlandse taal op ten minste het niveau A2 van het Europese Raamwerk voor Moderne Vreemde Talen, en
   c. de examinering van de kennis van de Nederlandse samenleving.

3. Het college biedt het participatieverklaringstraject, bedoeld in het tweede lid, onderdeel a, aan.

4. Onze Minister biedt de onderdelen van het inburgeringsexamen, bedoeld in het tweede lid, onderdelen b en c, aan.

Artikel 7a

1. De inburgeringsplichtige rondt binnen één jaar het participatieverklaringstraject, bedoeld in artikel 7, tweede lid, onderdeel a, af.

2. De termijn van één jaar, genoemd in het eerste lid, vangt aan op het moment dat de vreemdeling inburgeringsplichtig is en ingeschreven is in de basisregistratie personen, met dien verstande dat indien hij rechtmatig verblijf heeft op grond van een verblijfsvergunning asiel bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28 van de Vreemdelingenwet 2000, het gaat om de inschrijving in de gemeente waar hij op grond van artikel 28 van de Huisvestingswet 2014 is gehuisvest.

3. Onze Minister verlengt de termijn van één jaar, genoemd in het eerste lid, indien de inburgeringsplichtige aannemelijk maakt dat hem geen verwijt treft ter zake van het niet tijdig afronden van het participatieverklaringstraject, bedoeld in artikel 7, tweede lid, onderdeel a.

Artikel 7b

1. De inburgeringsplichtige behaalt binnen drie jaar de onderdelen van het inburgeringsexamen, bedoeld in artikel 7, tweede lid, onderdelen b en c.

2. De termijn van drie jaar, genoemd in het eerste lid, vangt aan op het moment dat de vreemdeling inburgeringsplichtig wordt.

3. Onze Minister verlengt de termijn van drie jaar, genoemd in het eerste lid:
   a. indien de inburgeringsplichtige aannemelijk maakt dat hem geen verwijt treft ter zake van het niet tijdig behalen van deze onderdelen van het inburgeringsexamen, of
   b. eenmalig met ten hoogste twee jaren, indien aantoonbaar een alfabetiseringscursus wordt of is gevolgd voor het verstrijken van die termijn.

Artikel 8

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld omtrent:
a. de verdere verlenging van de termijnen, bedoeld in de artikelen 7a, eerste lid, en 7b, eerste lid, en de toepassing van de artikelen 7a, derde lid, en 7b, derde lid;
b. het afnemen van het inburgeringsexamen;
c. de inhoud en vormgeving van het inburgeringsexamen;
d. de ter zake van het inburgeringsexamen verschuldigde kosten;
e. de identificatie van de persoon die aan het inburgeringsexamen deelneemt;
f. de examencommissie, en
g. het diploma.



F

In artikel 16, eerste lid, wordt ‘het examen, bedoeld in artikel 7, tweede lid, onderdeel a’ vervangen door: het inburgeringsexamen.

G

Artikel 17 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid komt te luiden:

> 1. De terugbetalingsperiode vangt aan zes maanden nadat de termijn, bedoeld in artikel 7a, eerste lid, of artikel 7b, eerste lid, is verstreken, waarbij wordt uitgegaan van de laatst verstreken termijn. Indien eerder aan de inburgeringsplicht is voldaan, vangt de termijn aan zes maanden na het voldoen aan de inburgeringsplicht.

2. Onder vernummering van het tweede en derde lid tot derde en vierde lid, wordt een lid ingevoegd, luidende:

> 2. Indien de termijn, bedoeld in artikel 7a, eerste lid, of artikel 7b, eerste lid, met toepassing van artikel 7a, derde lid, artikel 7b, derde lid, of van de bij of krachtens artikel 8, aanhef en onderdeel a, gestelde regels is verlengd en later is gelegen dan de termijn bedoeld in het eerste lid, vangt de terugbetalingsperiode aan zes maanden nadat die termijn is verstreken.

H

Na hoofdstuk 5 wordt een hoofdstuk ingevoegd, luidende:

Hoofdstuk 5a. Maatschappelijke begeleiding

Artikel 18

1. Het college voorziet in de maatschappelijke begeleiding van de inburgeringsplichtige die rechtmatig verblijf heeft op grond van een:
   a. verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd, of
   b. verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd, verleend onder een beperking verband houdend met verblijf als familie- of gezinslid, voor verblijf bij:
      1°. een houder van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd,
      2°. een houder van een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd, of
      3°. een houder van een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen die is verleend met een aantekening inzake internationale bescherming als bedoeld in artikel 45c, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000.

2. De maatschappelijke begeleiding vangt aan op het moment dat de vreemdeling inburgeringsplichtig is en ingeschreven is in de basisregistratie personen, met dien verstande dat indien hij rechtmatig verblijf heeft op grond van een verblijfsvergunning asiel bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28 van de Vreemdelingenwet 2000, het gaat om de inschrijving in de gemeente waar hij op grond van artikel 28 van de Huisvestingswet 2014 is gehuisvest.

3. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld omtrent de inhoud en vormgeving van de maatschappelijke begeleiding.

I

In hoofdstuk 6 worden voor artikel 31 drie artikelen ingevoegd, luidende:

Artikel 28

Onze Minister legt een bestuurlijke boete op aan de inburgeringsplichtige die het participatieverklaringstraject, bedoeld in artikel 7, tweede lid, onderdeel a, niet binnen de in artikel 7a, eerste lid, genoemde termijn, of de met toepassing van artikel 7a, derde lid, of van de krachtens artikel 8, aanhef en onderdeel a, gestelde regels verlengde termijn, heeft afgerond.

Artikel 29

Onze Minister stelt in de boetebeschikking, bedoeld in artikel 28, een nieuwe termijn van ten



hoogste één jaar waarbinnen de inburgeringsplichtige na het bekendmaken van de boetebeschikking alsnog het participatieverklaringstraject, bedoeld in artikel 7, tweede lid, onderdeel a, moet afronden.

Artikel 30

1. Onze Minister legt de inburgeringsplichtige die niet binnen de krachtens artikel 29 vastgestelde termijn het participatieverklaringstraject, bedoeld in artikel 7, tweede lid, onderdeel a, heeft afgerond, een bestuurlijke boete op. Artikel 29 is van overeenkomstige toepassing.

2. Zolang de inburgeringsplichtige na het verstrijken van de krachtens het eerste lid gestelde termijn het participatieverklaringstraject, bedoeld in artikel 7, tweede lid, onderdeel a, niet afrondt, legt Onze Minister ieder jaar een bestuurlijke boete op.

J

Artikel 31, eerste lid, komt te luiden:

1. Onze Minister legt een bestuurlijke boete op aan de inburgeringsplichtige die de onderdelen van het inburgeringsexamen, bedoeld in artikel 7, tweede lid, onderdelen b en c, niet binnen de in artikel 7b, eerste lid, genoemde termijn, of de met toepassing van artikel 7b, derde lid, of van de krachtens artikel 8, aanhef en onderdeel a, gestelde regels verlengde termijn, heeft behaald.

K

In artikel 32 wordt 'aan de inburgeringsplicht moet voldoen' vervangen door: de onderdelen van het inburgeringsexamen, bedoeld in artikel 7, tweede lid, onderdelen b en c, moet behalen.

L

Artikel 33 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt 'aan de inburgeringsplicht heeft voldaan' vervangen door: de onderdelen van het inburgeringsexamen, bedoeld in artikel 7, tweede lid, onderdelen b en c, heeft behaald.

2. In het tweede lid wordt 'niet voldoet aan de inburgeringsplicht' vervangen door: de onderdelen van het inburgeringsexamen, bedoeld in artikel 7, tweede lid, onderdeel b en c, niet behaalt.

M

Artikel 34 komt te luiden:

Artikel 34

De bestuurlijke boete kan niet hoger zijn dan:
a. € 340 voor het niet naleven van artikel 7a, eerste lid;
b. € 340 voor het niet afronden van het participatieverklaringstraject, bedoeld in artikel 7, tweede lid, onderdeel a, binnen de bij of krachtens de artikelen 29 en 30 gestelde termijnen;
c. € 1.250 voor het niet naleven van artikel 7b, eerste lid;
d. € 1.250 voor het niet behalen van de onderdelen van het inburgeringsexamen, bedoeld in artikel 7, tweede lid, onderdelen b en c, binnen de bij of krachtens de artikelen 32 en 33 gestelde termijnen.

N

Artikel 36 vervalt.

O

Artikel 47 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid en het tweede lid, onderdelen a, c, e en f, wordt 'die van belang zijn' vervangen door: die noodzakelijk zijn.

2. In het tweede lid, onderdeel a, wordt 'Onze Minister en' vervangen door: Onze Minister, het college en.



P

In de artikelen 49 en 50, eerste lid, wordt ‘Onze Minister en’ vervangen door: Onze Minister, het college en.

ARTIKEL II VREEMDELINGENWET 2000

De Vreemdelingenwet 2000 wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 16a, eerste lid, wordt ‘artikel 7, tweede lid, onderdeel a, van de Wet inburgering’ vervangen door: artikel 7, eerste lid, onderdeel a, van de Wet inburgering.

B

In artikel 18, eerste lid, onderdeel i, vervalt: , binnen de in dat artikel genoemde termijn, of binnen de met toepassing van artikel 7, derde lid, van die wet of van de krachtens artikel 7, vierde lid, aanhef en onderdeel a, van die wet gestelde regels verlengde termijn.

C

In artikel 21, eerste lid, onderdeel g, wordt ‘artikel 7, tweede lid, onderdeel a, van de Wet inburgering’ vervangen door: artikel 7, eerste lid, onderdeel a, van de Wet inburgering.

D

In artikel 34, eerste lid, wordt ‘artikel 7, tweede lid, onderdeel a, van de Wet inburgering’ vervangen door: artikel 7, eerste lid, onderdeel a, van de Wet inburgering.

E

In artikel 45b, tweede lid, onderdeel g, wordt ‘artikel 13’ vervangen door: artikel 7, eerste lid, onderdeel a,.

ARTIKEL III PARTICIPATIEWET

In artikel 18b, tweede lid, onderdeel b, van de Participatiewet wordt ‘geen diploma inburgering als bedoeld in artikel 7, tweede lid, onderdeel a’ vervangen door: geen inburgeringsdiploma als bedoeld in artikel 7, eerste lid, onderdeel a.

ARTIKEL IV WET KINDEROPVANG EN KWALITEITSEISEN PEUTERSPEELZALEN

In artikel 1.6, eerste lid, onderdeel g, van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen wordt ‘artikel 7, tweede lid, onderdeel a, van die wet’ vervangen door: artikel 7, eerste lid, onderdeel a, van die wet.

ARTIKEL V WET OP HET ONDERWIJSTOEZICHT

In de artikelen 24n, onderdeel e, en 24o, tweede lid, onderdeel e, van de Wet op het onderwijstoezicht wordt ‘artikel 13, eerste lid’ vervangen door: artikel 7, eerste lid.

ARTIKEL VI OVERGANGSRECHT

1. Artikel I, onderdelen A, C tot en met G en I tot en met M, artikel II, onderdelen A tot en met D, alsmede artikel III en artikel IV, zijn niet van toepassing op de inburgeringsplichtige, wiens inburgeringsplicht uiterlijk de dag voor de datum van inwerkingtreding van deze wet is gestart.

2. Artikel I, onderdeel H, is niet van toepassing op de inburgeringsplichtige die op de dag voor de datum van inwerkingtreding van deze wet is ingeschreven in de basisregistratie personen, met dien verstande dat indien hij rechtmatig verblijf heeft op grond van een verblijfsvergunning asiel bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28 van de Vreemdelingenwet 2000, het gaat om de inschrijving in de gemeente waar hij op grond van artikel 28 van de Huisvestingswet 2014 is gehuisvest.



ARTIKEL VII INWERKINGTREDING

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,



MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

1. Inleiding

Inburgeringsplichtigen moeten op grond van de huidige Wet inburgering binnen drie jaar na verkrijging van de verblijfsvergunning het inburgeringsexamen of een vrijstellend examen behalen. De afgelopen jaren is de behoefte ontstaan om inburgeringsplichtigen al op een eerder tijdstip niet-vrijblijvend met de kernwaarden van de Nederlandse samenleving te laten kennismaken en hun betrokkenheid met Nederland te laten uitspreken. Met dit wetsvoorstel wordt beoogd daarin te voorzien, door het participatieverklaringstraject als nieuw onderdeel aan het inburgeringsexamen toe te voegen.

Het participatieverklaringstraject zal uit twee onderdelen bestaan, te weten een inleiding in de kernwaarden van de Nederlandse samenleving en de ondertekening van de participatieverklaring. In de participatieverklaring staan begrippen als vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit centraal. Met het ondertekenen van de participatieverklaring tonen inburgeringsplichtigen hun betrokkenheid bij de Nederlandse samenleving en hun bereidheid om daar actief aan bij te dragen. Met de introductie van het participatieverklaringstraject als verplicht onderdeel van het inburgeringsexamen wordt uitvoering gegeven aan het voornemen van de regering om het instrument van de participatieverklaring op een niet-vrijblijvende wijze in te voeren.[1]

Daarnaast wordt met dit wetsvoorstel voorgesteld de maatschappelijke begeleiding door gemeenten aan asielmigranten en hun gezinsleden wettelijk vast te leggen. Het wettelijk vastleggen van de maatschappelijke begeleiding borgt de begeleiding van asielmigranten en hun gezinsleden in de gemeente waar ze zich (regulier) vestigen. Hiermee krijgen ze begeleiding in praktische zaken en begeleiding gericht op integratie en actieve participatie in de Nederlandse samenleving. Een wettelijke vastlegging voorziet in de mogelijkheid om aan de maatschappelijke begeleiding een landelijke invulling op hoofdlijnen te geven.

2. Context

2.1 Historie Wet Inburgering

Van iedere burger wordt verwacht dat hij zo veel mogelijk zelfredzaam is, deelneemt aan de samenleving en investeert in eigen kennis en vaardigheden. Inburgering is een uitvloeisel van deze norm voor vreemdelingen die zich met een niet-tijdelijk doel in Nederland vestigen. Inburgering, als eerste stap in het integratieproces en naar een zelfstandig bestaan, wordt als wezenlijke voorwaarde gezien om zelfstandig en actief deel te kunnen nemen aan de Nederlandse samenleving. Het uitgangspunt van de eigen verantwoordelijkheid betekent niet dat de overheid geen rol heeft bij de inburgering. De overheid voorziet in faciliteiten die het mogelijk maken dat de inburgeringsplichtige zijn verantwoordelijkheid kan nemen en aan zijn inburgeringsplicht kan voldoen.

De voornoemde uitgangspunten liggen ten grondslag aan de Wet inburgering. Kern van de Wet inburgering is een resultaatgerichte inburgeringsplicht voor alle vreemdelingen die zich met een niet-tijdelijk doel in Nederland vestigen. Een inburgeringsplichtige heeft aan de inburgeringsplicht voldaan, indien hij het inburgeringsexamen of een vrijstellend examen heeft behaald.[2] Het inburgeringsexamen bestaat thans uit twee onderdelen. Geëxamineerd wordt of de inburgeringsplichtige beschikt over mondelinge en schriftelijke vaardigheden in de Nederlandse taal op ten minste het niveau A2 van het Europese Raamwerk voor Moderne Vreemde Talen en kennis van de Nederlandse samenleving. Op grond van het Besluit inburgering wordt bij het examenonderdeel dat ziet op de Nederlandse taal de leesvaardigheid, luistervaardigheid, schrijfvaardigheid en spreekvaardigheid geëxamineerd. Bij het examenonderdeel dat ziet op de Nederlandse samenleving wordt de kennis van de Nederlandse maatschappij geëxamineerd en, sinds 1 januari 2015[3], ook de oriëntatie op de Nederlandse arbeidsmarkt.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: de minister) is belast met het afnemen van het inburgeringsexamen. In de praktijk voert de Dienst Uitvoering Onderwijs (hierna: DUO) deze

---

1 Kamerstukken II 2013/14, 32 824, nr. 48; Kamerstukken II 2015/16, 32 824, nr. 115; Kamerstukken II 2015/16, 19 637, nr. 2085.
2 Zie voor een opsomming van vrijstellende diploma's artikel 2.3 van het Besluit inburgering.
3 Besluit van 16 oktober 2014 tot wijziging van het Besluit inburgering en het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met de toevoeging van een praktijkexamen ten behoeve van de oriëntatie op de Nederlandse arbeidsmarkt aan het onderdeel kennis van de Nederlandse samenleving en enkele andere wijzigingen, *Stb.* 2014, 404.

taak uit in mandaat. Bij de inwerkingtreding van de Wet inburgering in 2007 was een uitgebreide regierol aan gemeenten toebedeeld.[4] Achtergrond hiervan waren de destijds aanwezige inburgeringsachterstanden bij migranten die al langere tijd in Nederland verbleven (zogenoemde 'oudkomers'). Gemeenten voorzagen in het aanbieden van inburgeringsvoorzieningen aan inburgeringsplichtigen ter voorbereiding op het inburgeringsexamen of een ander vrijstellend examen. Daarnaast voorzagen gemeenten op grond van de Wet inburgering in het aanbieden van maatschappelijke begeleiding aan asielmigranten en hun gezinsleden. Deze begeleiding bestond uit het bieden van hulp en informatie om goed in de lokale gemeenschap te kunnen functioneren.[5]

Sinds 1 januari 2013 geldt de inburgeringsplicht alleen nog voor nieuwkomers en is de regierol van gemeenten beëindigd.[6] Achtergrond hiervan was dat de inburgeringsachterstanden waarvoor de regierol van gemeenten in het leven was geroepen, grotendeels waren weggewerkt. Daarnaast was deze wijziging noodzakelijk in verband met bezuinigingen op het beschikbare inburgeringsbudget. Vanwege het beëindigen van de regierol van gemeenten in het inburgeringstraject, is met ingang van 1 januari 2013 ook de wettelijke bepaling over de maatschappelijke begeleiding uit de Wet inburgering geschrapt. De regering achtte het desalniettemin wenselijk dat de maatschappelijke begeleiding zou worden gecontinueerd.[7] Daarom verstrekt vanaf 1 januari 2013 het Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers (hierna: COA) de bijdragen voor maatschappelijke begeleiding aan gemeenten.[8] Uitgangspunt is dat zodra een asielmigrant of een gezinslid van een asielmigrant zich vestigt in een gemeente, de gemeenten hiervan een schriftelijke bevestiging ontvangt van het COA. De gemeente kan vervolgens in antwoord daarop aangeven in aanmerking te willen komen voor een eenmalige vergoeding bestemd voor de maatschappelijke begeleiding. Een gemeente is thans niet verplicht maatschappelijke begeleiding aan te bieden.

2.2 Aanleiding en doel van het wetsvoorstel

Inburgeringsplichtigen moeten op grond van de huidige Wet inburgering binnen drie jaar na verkrijging van de verblijfsvergunning het inburgeringsexamen of een vrijstellend examen behalen. Het is wenselijk dat inburgeringsplichtigen zo spoedig mogelijk na vestiging in Nederland beginnen met (de voorbereiding op) het inburgeringsexamen. Het is immers van belang dat inburgeringsplichtigen snel beginnen met het opdoen van de kennis en vaardigheden die nodig zijn om volwaardig mee te kunnen doen in de Nederlandse samenleving.[9] De regering hecht er daarbij aan dat wordt geborgd dat inburgeringsplichtigen al in een vroeg stadium kennis maken met de Nederlandse normen en waarden, hetgeen thans onvoldoende het geval is. Achtergrond hiervan is de gedachte dat onze samenleving alleen kan functioneren als iedereen die zich hier wil vestigen meedoet en de kernwaarden van de Nederlandse samenleving kent en respecteert. De Nederlandse maatschappij biedt veel mogelijkheden en voorzieningen die van grote waarde zijn voor individuele burgers, maar verwacht daar ook iets voor terug. Het is belangrijk dat iedereen een bijdrage levert aan de samenleving en zoveel mogelijk zelfredzaam is. Inburgeringsplichtigen komen uit landen waarin andere waarden kunnen gelden, die soms kunnen botsen met de Nederlandse waarden. Voorkomen moet worden dat er groepen zijn, of ontstaan, die weinig of niet deelnemen aan de Nederlandse samenleving, en de manier waarop wij met elkaar leven niet kennen of niet respecteren.
Gemeenten hebben voorts aangegeven de behoefte te hebben om binding te houden met, en zicht te houden op, inburgeringsplichtigen in hun gemeente en de integratie en participatie van deze inburgeringsplichtigen actief te willen bevorderen.[10]

Naar aanleiding van deze gezamenlijke wens heeft in 2013 een werkgroep van het Rijk en gemeenten gewerkt aan de ontwikkeling van mogelijke modellen voor een participatieverklaring. Dit heeft geresulteerd in een pilot waarin dertien gemeenten en regio's[11] gedurende één jaar door middel van uiteenlopende projecten hebben geëxperimenteerd met de participatieverklaring als nieuw instrument om een snelle integratie te bevorderen. Het ondertekenen van de participatieverklaring was daarbij ingebed in een breder traject. Naast het wijzen op de rechten en plichten en de kernwaarden van de Nederlandse samenleving, waren er een aantal centrale doelen in de pilot, waaronder:
- het verwelkomen van de nieuwkomers;

---

4 Wet van 30 november 2006, houdende regels inzake inburgering in de Nederlandse samenleving, *Stb.* 2006, 625.
5 Ook in de voorloper van de Wet inburgering, de Wet inburgering nieuwkomers, vormde de maatschappelijke begeleiding een onderdeel van het inburgeringsprogramma.
6 Wet van 13 september 2012 tot wijziging van de Wet inburgering en enkele andere wetten in verband met de versterking van de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige, *Stb.* 2012, 430.
7 Kamerstukken II 2011/12, 33 086, nr. 46.
8 Kamerstukken II 2011/12, 33 086, nr. 46.
9 Kamerstukken II 2012/13, 32 824, nr. 7 (bijlage Agenda Integratie).
10 Kamerstukken II 2013/14, 32 824, nr. 48.
11 Het betreft de volgende gemeenten en regio's: Amersfoort, Amsterdam, Den Haag, Deventer, Doetinchem, Enschede, 's-Hertogenbosch, Noord-Limburg (Peel en Maas, Horst aan de Maas en Venray), Nissewaard, Veluwerand (Ermelo, Harderwijk en Zeewolde), Waalwijk, Westland en West-Brabant (Zundert).

- het tot stand brengen van een band tussen de nieuwkomers, de gemeente en de Nederlandse samenleving;
- het wegwijs maken van de nieuwkomers in Nederland;
- het weerbaarder maken van nieuwkomers tegen misbruik en uitbuiting; en
- het in aanraking brengen van nieuwkomers met relevante voorzieningen ten dienste van een snelle inburgering en integratie.

De pilot was zowel gericht op inburgeringsplichtigen als niet-inburgeringsplichtige vreemdelingen (EU-migranten en Turkse migranten).

Uit de evaluatie van de pilot[12] komt een positief beeld naar voren. Deelnemers aan de pilot zijn zich bewuster van de kernwaarden van de Nederlandse samenleving en meer geneigd om zich snel actief op te stellen. Ook kan het participatieverklaringstraject de inburgering en de oriëntatie op de arbeidsmarkt versterken.

Het participatieverklaringstraject heeft derhalve toegevoegde waarde die van belang is voor een snelle participatie in de samenleving. Nieuwe migranten spelen tegelijkertijd als (toekomstige) ouders een cruciale rol in de opvoeding en ontwikkelingskansen van hun kinderen, zowel in het perspectief van participatie als van goed burgerschap. Ouders hebben daarin een voorbeeldfunctie voor hun kinderen.[13] De overdracht van de fundamentele kernwaarden en de basisprincipes van de Nederlandse samenleving is van groot belang. Voor de (intergenerationele[14]) overdracht van deze waarden en hun betekenis van ouder op kind is kennis van de basisprincipes van de Nederlandse samenleving bij ouders noodzakelijk. Ouders moeten hun kinderen kunnen ondersteunen in hun ontwikkelingskansen ten aanzien van participatie en goed burgerschap. Hierin vormen de fundamentele rechten het kader[15] die ook het uitgangspunt zijn bij het participatieverklaringstraject.

Op basis van de uitkomsten van de pilot en het belang voor zowel inburgeringsplichtigen en de maatschappij dat inburgeringsplichtigen vroegtijdig beschikken over kennis van de kernwaarden van de Nederlandse samenleving, heeft de regering besloten om de participatieverklaring als verplicht onderdeel toe te voegen aan het inburgeringsexamen.

Daarbij is overwogen dat zonder verplichtstelling de deelname aan het participatieverklaringstraject slechts een gedeeltelijk bereik zou hebben. De regering acht het echter van belang dat het bereik van het participatieverklaringtraject onder inburgeringsplichtigen zo groot mogelijk is. Hiermee wordt voorkomen dat er een groep burgers ontstaat die onvoldoende kennis heeft van de Nederlandse kernwaarden.

Naast het participatieverklaringstraject is ook de maatschappelijke begeleiding een middel ter bevordering van een snelle integratie en participatie. De maatschappelijke begeleiding is specifiek gericht op asielmigranten en hun gezinsleden (zie uitgebreid paragraaf 3.2). Ook het wettelijk vastleggen van de maatschappelijke begeleiding vloeit voort uit de gemeenschappelijke wens van de regering en gemeenten om het structurele belang van de begeleiding van inburgeringsplichtigen, in het bijzonder asielmigranten en hun gezinsleden, door gemeenten te onderstrepen. Hierbij past een wettelijke vastlegging.

De verhoogde asielinstroom waar Nederland thans al geruime tijd mee wordt geconfronteerd, versterkt de wenselijkheid van de (snelle) invoering van het participatieverklaringstraject en de wettelijke vastlegging van de maatschappelijke begeleiding. In het bestuursakkoord dat op 27 november 2015 gesloten is tussen Rijk, provincies en gemeenten in het kader van de verhoogde asielinstroom,[16] is daarom vastgelegd dat maatschappelijke begeleiding, inclusief de participatieverklaring in 2016 al door gemeenten zal worden aangeboden aan inburgeringsplichtigen en dat het bedrag voor de maatschappelijke begeleiding voor 2016 en 2017 verhoogd wordt van € 1.000 naar € 2.370 per asielmigrant. In het Uitwerkingsakkoord Verhoogde Asielinstroom van 28 april 2016 is de tijdelijke verhoging van het budget structureel gemaakt.[17]

---

[12] Kamerstukken II 2015/16, 32 824, nr. 115 (bijlage).

[13] Voor een positieve ontwikkeling tot volwassenheid en goed burgerschap hebben kinderen een leefomgeving nodig die hen hiertoe mogelijkheden biedt. Zie: M. Kalverboer, *Het belang van het kind in het vreemdelingenrecht; pedagogisch geduid en gewogen*, Amsterdam: SWP Uitgeverij 2014.

[14] Het begrip intergenerationele overdracht heeft betrekking op iets wat er tussen generaties van ouders op kinderen binnen een familie wordt overgedragen zoals bepaalde gevoelens, gedragingen en opvattingen.Zie: A.C. Liefbroer, *Valt de appel nog steeds niet ver van de boom? Over intergenerationele overdracht van demografisch gedrag* (inaugurele rede), Amsterdam: Vrije Universiteit 2005, p.29).

[15] Te denken valt aan waarden als dat vrouwen gelijke rechten hebben als mannen, dat een individu zich mag ontplooien/doorleren/een studie volgen, dat een individu zelf zijn partner mag kiezen, dat een individu recht heeft zijn/haar eigen mening te uiten.

[16] Kamerstukken II 2015/16, 19 637, nr. 2085.

[17] Kamerstukken II 2015/16, 19 637, nr. 2182 (bijlage).

3. Hoofdlijnen van het wetsvoorstel

3.1 Participatieverklaringstraject als nieuw onderdeel van het inburgeringsexamen

Het participatieverklaringstraject wordt een verplicht onderdeel van het inburgeringsexamen en wordt daarin gepositioneerd als het beginstuk van de inburgering. Door het traject een onderdeel van het inburgeringsexamen te maken, wordt het niet-vrijblijvende karakter van het volgen van het participatieverklaringstraject en de ondertekening van de participatieverklaring wettelijk vastgelegd en benadrukt. Basale kennis van de Nederlandse samenleving en de Nederlandse kernwaarden (vrijheid, gelijkwaardigheid, solidariteit en participatie) wordt noodzakelijk geacht om te kunnen participeren als burgers in de Nederlandse samenleving. Het Platform Onderwijs 2032[18] geeft in haar advies over het onderwijs van de toekomst, met het oog op de veranderende samenleving, burgerschapsonderwijs een prominentere positie in de vaste kern van het onderwijsaanbod. Het burgerschapsonderwijs omvat kennis van de werking – en het belang – van de democratische rechtstaat, de betekenis van mensenrechten en het nemen van maatschappelijke verantwoordelijkheid.
Het participatieverklaringstraject wordt langs dezelfde lijnen vormgegeven, vanuit de opvatting dat van alle nieuwe inburgeringsplichtige burgers in Nederland verondersteld mag worden dat zij bekend zijn met de Nederlandse samenleving en de daarin geldende spelregels. Het burgerschapsonderwijs strekt zich namelijk alleen uit tot hen die onderwijs volgen. De meerderjarige inburgeringsplichtigen, die dus geen onderwijs volgen, komen niet in aanraking met het burgerschapsonderwijs. Door middel van het participatieverklaringstraject wordt beoogd om ook deze doelgroep kennis te laten nemen van de Nederlandse kernwaarden.

Het participatieverklaringstraject is bedoeld ter bevordering van de integratie en inburgering van inburgeringsplichtigen, waardoor de inbedding van dit traject in het inburgeringsexamen voor de hand ligt. Aansluiting bij het inburgeringsexamen brengt bovendien het voordeel met zich dat de algemene regels hieromtrent ook van toepassing zijn op het participatieverklaringstraject. Te denken valt bijvoorbeeld aan de ontheffingsmogelijkheid op medische gronden die in de Wet inburgering is opgenomen en de mogelijkheid om een sociale lening af te sluiten voor onder andere het afleggen van het examen. Daarnaast kan op deze wijze de inhoud van het participatieverklaringstraject nader worden vastgelegd.

Het participatieverklaringstraject bestaat voor alle inburgeringsplichtigen (asielmigranten en gezinsmigranten) uit dezelfde onderdelen: een inleiding in de kernwaarden van de Nederlandse samenleving en de ondertekening van de participatieverklaring. De ondertekening van de participatieverklaring moet worden beschouwd als het sluitstuk op dit examenonderdeel. Daarbij verklaart de inburgeringsplichtige dat hij door middel van een inleiding op de kernwaarden kennis heeft genomen van de (in de inleiding besproken) kernwaarden van de Nederlandse samenleving en dat hij deze respecteert. Onder respecteren moet in dezen niet worden verstaan dat van de inburgeringsplichtige wordt verwacht dat hij/zij de Nederlandse kernwaarden verinnerlijkt en dat er op die manier geen ruimte meer is voor een afwijkende mening. Een van de kernwaarden in de Nederlandse samenleving is juist dat iedereen de vrijheid heeft zijn eigen mening te hebben en zijn eigen geloof te belijden. Vanuit de gedachte dat de vrijheid van de een ophoudt daar waar de vrijheid van de ander wordt aangetast is de participatieverklaring opgesteld, zodat inburgeringsplichtigen weten wat hún rechten zijn en hoe die zich verhouden tot de rechten van hun medeburgers in Nederland. Een nadere invulling van het participatieverklaringstraject, waaronder de invulling van de inleiding op de kernwaarden zal op hoofdlijnen vorm krijgen in het Besluit inburgering. Hierbij zal terughoudendheid worden betracht. Doel is om gemeenten beleidsvrijheid te geven om de inleiding in de kernwaarden van de Nederlandse samenleving te laten aansluiten bij de lokale behoeften en de specifieke behoeften van de inburgeringsplichtige. Gemeenten kunnen bijvoorbeeld een workshop over de Nederlandse kernwaarden aanbieden. Het Rijk zal gemeenten ondersteunen bij het vormgeven van het participatieverklaringstraject door het digitaal aanbieden van verschillende materialen, zoals een brochure en film over de Nederlandse kernwaarden. De verplichte tekst van de participatieverklaring zal als bijlage aan de Regeling inburgering worden toegevoegd. Gemeenten hebben in de pilot-fase reeds gebruikgemaakt van een participatieverklaring.

De kennis opgedaan in het participatieverklaringstraject wordt later verdiept in het onderwijs in het kader van de overige examenonderdelen, met name in het kader van het examenonderdeel 'kennis van de Nederlandse samenleving'. De herhaling van de kernwaarden vergroot de kans op verdere bewustwording van de kernwaarden van de Nederlandse samenleving en hun betekenis. Het participatieverklaringstraject vormt daarmee een vast moment in de doorlopende leerlijn over de Nederlandse kernwaarden.

---

[18] Kamerstukken II 2015/16, 31 293, nr. 278 (bijlage).

Het streven is dat inburgeringsplichtigen het participatieverklaringstraject zo snel mogelijk (binnen een jaar) afronden. Dit sluit aan op het pleidooi van de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR) in 'Geen tijd te verliezen: van opvang naar integratie van asielmigranten' (2015) voor gelijktijdige overheidsinzet op huisvesting, taalverwerving, opleiding en werk, zo snel mogelijk na aankomst in Nederland. Geïntegreerde migranten staan eerder op eigen benen en leveren een grotere bijdrage aan de Nederlandse samenleving. Daardoor wordt ook het maatschappelijk draagvlak voor het asielbeleid versterkt.[19]

Voor gezinsmigranten is de inschrijving in de basisregistratie persoonsgegevens (BRP) een geschikt uitgangspunt voor de aanvang van het participatieverklaringstraject. Voor asielmigranten geldt het moment dat, naast de inschrijving in het BRP, hij vanuit een asielzoekerscentrum (AZC) op grond van de taakstelling voor gemeenten als bedoeld in artikel 28 van de Huisvestingswet 2014 gehuisvest is in een gemeente. Het participatieverklaringstraject start derhalve niet gedurende de periode dat een asielmigrant is gehuisvest in een AZC (en in die gemeente ingeschreven staat in het BPR).
DUO stelt de termijn voor het participatieverklaringstraject vast en informeert de gemeente en de inburgeringsplichtige. Op deze manier wordt de gemeente waarin de inburgeringsplichtige zich naar verwachting op meer bestendige basis zal vestigen, een rol gegeven in het inburgeringstraject.

De periode van één jaar na huisvesting in een gemeente, geeft de inburgeringsplichtige enige tijd om aan zijn nieuwe omgeving te wennen en deze te verkennen, zonder dat het karakter van het participatieverklaringstraject als beginstuk van de inburgering wordt losgelaten. Daarnaast stelt de termijn van één jaar gemeenten voldoende in de gelegenheid om voor de inburgeringsplichtigen die zich in de gemeente vestigen, te voorzien in het aanbieden van het participatieverklaringstraject (zie ook paragraaf 3.3). Indien de inburgeringsplichtige het participatieverklaringstraject niet binnen de termijn van één jaar heeft afgerond en dit hem niet te verwijten is, kan de termijn worden verlengd. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de situatie waarin sprake is van langdurige ziekte van de inburgeringsplichtige.

Met de keuze voor het startmoment en de termijn van één jaar, wordt afgeweken van het startmoment en de termijn die geldt voor de overige examenonderdelen. Voor de onderdelen van het inburgeringsexamen die zien op de kennis van de Nederlandse taal en de Nederlandse samenleving blijft het startmoment namelijk de verkrijging van de verblijfsvergunning en blijft de termijn waarbinnen deze onderdelen moeten zijn behaald, drie jaar. Afwijking van deze uitgangspunten in het kader van het participatieverklaringstraject wordt wenselijk geacht om te realiseren dat inburgeringsplichtigen al in een vroeg stadium kennismaken met de kernwaarden van de Nederlandse samenleving en om de betrokkenheid van gemeenten bij inburgeringsplichtigen die zich in hun gemeente vestigen te versterken (zie ook paragraaf 3.3).

3.2 Maatschappelijke begeleiding

Voorgesteld wordt om wettelijk vast te leggen dat wordt voorzien in de maatschappelijk begeleiding van asielmigranten en hun gezinsleden. De reden dat voor specifiek deze inburgeringsplichtigen een uitgebreider kennismakingstraject wordt aangeboden, is dat asielgerechtigden en hun gezinsleden doorgaans nog geen binding met Nederland en de Nederlandse kernwaarden hebben en zich niet of nauwelijks hebben kunnen voorbereiden op hun komst naar Nederland. Hierdoor beschikken zij veelal over beperkte kennis van de Nederlandse samenleving. Dit is een wezenlijk verschil met bijvoorbeeld reguliere gezinsmigranten, die in het land van herkomst reeds het basisexamen inburgering in het buitenland hebben afgelegd en een in Nederland wonende referent hebben die de weg kent in de gemeente waar hij woont.

Voorgesteld wordt dat gemeenten voorzien in de maatschappelijke begeleiding (zie paragraaf 3.3). Door middel van maatschappelijke begeleiding wordt praktische hulp geboden aan asielmigranten en hun gezinsleden, maar er is ook ruimte voor begeleiding met het oog op integratie en participatie. Gemeenten zijn grotendeels vrij in de invulling van de maatschappelijke begeleiding. Wel zullen in het Besluit inburgering regels worden gesteld over de inhoud en vormgeving van de maatschappelijke begeleiding. Hierbij zal terughoudendheid worden betracht. In het Besluit inburgering zullen slechts algemene aspecten worden genoemd die in de maatschappelijke begeleiding naar voren moeten komen. Op deze manier wordt getracht te waarborgen dat in alle gemeenten bij de maatschappelijke begeleiding de aspecten naar voren komen, die van belang worden geacht voor de ondersteuning van de integratie van asielmigranten en hun gezinsleden. Te denken valt aan praktische bewegwijzering in de gemeente, toeleiding naar inburgering en stimuleren van participatie. De verdere invulling van de maatschappelijke begeleiding wordt overgelaten aan gemeenten. Op deze wijze heeft de gemeente de

[19] G. Engbersen e.a., *WRR Policy Brief 4. Geen tijd te verliezen: van opvang naar integratie van asielmigranten*, Den Haag: WRR 2015.



mogelijkheid om de maatschappelijke begeleiding aan te laten sluiten bij de lokale behoeften, alsmede de behoeften van de specifieke inburgeringsplichtige.

3.3 Centrale rol gemeenten bij participatieverklaringstraject en maatschappelijke begeleiding

De minister is, zoals gezegd, belast met het aanbieden van de examenonderdelen die zien op de Nederlandse taal en de Nederlandse samenleving. Beoogd is het aanbieden van het participatieverklaringstraject op te dragen aan gemeenten. Deze keuze is ingegeven door het feit dat de gemeente de meest nabijgelegen overheid is waarmee inburgeringsplichtigen te maken krijgen. Daarnaast kan op deze manier de betrokkenheid van gemeenten bij alle inburgeringsplichtigen (asielmigranten en gezinsmigranten) die zich in hun gemeente vestigen worden versterkt en kan het participatieverklaringstraject lokaal worden ingebed. Voor asielmigranten en hun gezinsleden kan het participatieverklaringstraject daarbij specifiek worden ingebed in de maatschappelijke begeleiding.

In het verlengde hiervan wordt voorgesteld dat wettelijk wordt vastgelegd dat gemeenten voorzien in de maatschappelijke begeleiding van asielmigranten en hun gezinsleden. Dit sluit aan bij de huidige praktijk en de doelen van de maatschappelijke begeleiding, zoals praktische bewegwijzering in de gemeente.

De verplichting voor het aanbieden van het participatieverklaringstraject en de maatschappelijke begeleiding ligt bij de gemeente waar de inburgeringsplichtige op grond van de taakstelling voor gemeenten als bedoeld in artikel 28 van de Huisvestingswet is gehuisvest. Voor de uitleg hierover wordt verwezen naar paragraaf 3.1.

4. Uitvoerings- en handhavingsaspecten

4.1 Bestuurlijke boete

Hoewel het belang van het afronden van het inburgeringsexamen, en derhalve het participatieverklaringstraject, evident is, zullen er altijd inburgeringsplichtigen zijn voor wie inburgering geen vanzelfsprekendheid is. Voor deze inburgeringsplichtigen zal de nakoming van de op basis van de Wet inburgering geldende verplichtingen, zo nodig met een bestuurlijke boete moeten worden afgedwongen. De hoogte van de op te leggen boetes moet daarbij voldoende afschrikwekkend zijn om calculerend gedrag te voorkomen. Het opleggen van een bestuurlijke boete aan personen die hun verantwoordelijkheid niet nemen, is ook rechtvaardig ten opzichte van personen die zich wel aan de inburgeringsplicht houden en zich daarvoor inspanningen getroosten en kosten maken.

Naar huidig recht biedt de Wet inburgering de mogelijkheid om tot handhaving over te gaan indien een inburgeringsplichtige verwijtbaar niet binnen de termijn van drie jaar, of een eventueel verlengde termijn, aan de inburgeringsplicht voldoet. Er kan een bestuurlijke boete van ten hoogste € 1.250 worden opgelegd. Vervolgens wordt de inburgeringsplichtige een nieuwe termijn gegeven, waarbinnen hij alsnog aan de inburgeringsplicht moet voldoen. De bestuurlijke boete kan herhaaldelijk worden opgelegd, indien de inburgeringsplichtige ook binnen de nieuw vastgestelde termijn(en) niet aan de inburgeringsplicht voldoet.

Met dit wetsvoorstel wordt, zoals toegelicht in paragraaf 3.1, qua startmoment en termijn een onderscheid geïntroduceerd tussen de verschillende onderdelen van het inburgeringsexamen. Dit heeft ook gevolgen voor de op te leggen bestuurlijke boete. Voorgesteld wordt om voor het verwijtbaar niet tijdig afronden van het participatieverklaringstraject een aparte grondslag voor een bestuurlijke boete te creëren. Een aparte boetegrondslag wordt noodzakelijk geacht als prikkel voor het tijdig afronden van het participatieverklaringstraject en als handhavingsinstrument indien tijdige afronding verwijtbaar binnen de termijn van één jaar achterwege blijft.

Qua systematiek wordt bijna volledig aangesloten bij de boetesystematiek die naar huidig recht is opgenomen in de Wet inburgering, inhoudende dat in de boetebeschikking steeds een nieuwe termijn voor de afronding van het participatieverklaringstraject wordt gesteld en herhaaldelijk een bestuurlijke boete kan worden opgelegd. Voorgesteld wordt dat voor het verwijtbaar niet tijdig afronden van het participatieverklaringstraject een bestuurlijke boete van ten hoogste € 340 kan worden opgelegd. Dit wordt proportioneel geacht. Aangezien de termijn voor het afronden van het participatieverklaringstraject een derde bedraagt van de termijn die geldt voor de overige examenonderdelen, is de hoogte van de boete vastgesteld op (iets minder dan) een derde van het boetebedrag. Een boetebedrag van € 340 beperkt bovendien de administratieve lasten bij het opleggen van de boete. Op grond van de Algemene wet bestuursrecht is het bij een boetebedrag van maximaal € 340 niet verplicht om de overtreder voorafgaand aan het opleggen van de boete te horen en hoeft er geen rapport opgemaakt te worden. De minister is uiteraard wel bevoegd tot het horen van de overtreder en het opmaken van een rapport.

Voor het niet tijdig behalen van de onderdelen van het inburgeringsexamen die zien op de kennis van de Nederlandse taal en de Nederlandse samenleving blijft het uitgangspunt dat na drie jaar een boete van ten hoogste € 1.250 kan worden opgelegd. Indien zowel het participatieverklaringstraject als een ander onderdeel van het inburgeringsexamen niet is afgerond, kunnen derhalve verschillende boetes worden opgelegd. Deze mogelijke cumulatie van boetes wordt niet disproportioneel geacht, nu het gaat om verschillende verplichtingen met afwijkende termijnen en het belang van het tijdig afronden van de verschillende examenonderdelen groot is.
Naar huidig recht legt de minister de boetes op voor het verwijtbaar niet tijdig behalen van het inburgeringsexamen. Voor de onderdelen die naar huidig recht onder het inburgeringsexamen vallen, te weten de onderdelen die zien op de kennis van Nederlandse taal en de Nederlandse samenleving, blijft het uitgangspunt dat de minister de boete oplegt voor het niet tijdig behalen hiervan. In aansluiting hierbij wordt voorgesteld dat de minister ook de boete oplegt voor het verwijtbaar niet tijdig afronden van het participatieverklaringstraject. Dit wordt om meerdere redenen wenselijk geacht. Allereerst beschikt de minister reeds over de noodzakelijke infrastructuur. Daarnaast wordt de handhaving hierdoor gecentreerd en niet verspreid over verschillende gemeenten. Dit komt de uniformiteit van de uitvoering ten goede. Bovendien worden de administratieve lasten van gemeenten hierdoor beperkt.

4.2 Informatie-uitwisseling

Voor een goede uitvoering van de Wet inburgering is het noodzakelijk dat alle verantwoordelijke uitvoeringsorganisaties tijdig en kosteloos kunnen beschikken over de juiste gegevens. Daarvoor is reeds in het verleden het Informatiesysteem Inburgering (hierna: ISI) in het leven geroepen.
De gemeente krijgt met dit wetsvoorstel nieuwe wettelijke taken in het inburgeringsproces, te weten het aanbieden van het participatieverklaringstraject en de maatschappelijke begeleiding. Om deze taken te kunnen uitoefenen, moeten gemeenten onder andere geïnformeerd worden wanneer inburgeringsplichtigen zich in hun gemeente vestigen. Dit is van belang om vast te kunnen stellen vanaf wanneer de termijn ter afronding van het participatieverklaringstraject start en vanaf wanneer gemeenten moeten voorzien in de maatschappelijke begeleiding.

Gemeenten zullen voor het uitvoeren van het participatieverklaringstraject en de maatschappelijke begeleiding, voor zover noodzakelijk, toegang krijgen tot het ISI.
In verband met de rol die de minister speelt in het kader van de toezicht op de afronding van het participatieverklaringstraject en de handhaving, dient de minister voorts op de hoogte te zijn van de vorderingen van een inburgeringsplichtige in het participatieverklaringstraject. Gemeenten moeten de minister informeren wanneer iemand het participatieverklaringstraject heeft afgerond. Wanneer het participatieverklaringstraject niet binnen de gestelde termijn is afgerond, moet de betreffende gemeente de minister informeren of er sprake is van verwijtbaar handelen. Als dit het geval is, zal de minister overgaan tot het opleggen van een boete. Zo niet, dan kan de minister de termijn verlengen.

5. Overgangsrecht

Uitgangspunt is dat voor inburgeringsplichtigen, wier inburgeringstermijn uiterlijk de dag vóór inwerkingtreding van dit wetsvoorstel is gestart, het participatieverklaringstraject geen verplicht onderdeel is van het inburgeringsexamen. Voor iedereen die inburgeringsplichtig is vanaf de dag van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, is het participatieverklaringstraject wel een verplicht onderdeel van het inburgeringsexamen.

Met betrekking tot de maatschappelijke begeleiding is het uitgangspunt dat de nieuwe wettelijke bepaling hieromtrent niet van toepassing is op de inburgeringsplichtige asielmigrant die uiterlijk de dag vóór inwerkingtreding van deze wet is ingeschreven in de basisregistratie personen in de gemeente waar hij op grond van artikel 28 van de Huisvestingswet 2014 is gehuisvest. Immers, uitgangspunt is dat gemeenten voor deze inburgeringsplichtigen reeds zijn gestart met de maatschappelijke begeleiding en hiervoor via het COA een budget hebben aangevraagd.

6. Verhouding tot andere regelgeving

6.1 Mensenrechten

In deze paragraaf worden verschillende mensenrechtelijke aspecten van de voorgestelde wijzigingen van de Wet inburgering naar voren gebracht. Aandacht behoeft met name de verhouding van het onderhavige wetsvoorstel met het recht op privacy, de vrijheid van geweten en godsdienst, de vrijheid van meningsuiting en het non-discriminatiebeginsel. Deze rechten zijn vervat in de Nederlandse grondwet en diverse internationale verdragen, waaronder het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM). Hierna wordt ingegaan op de eisen die aan inbreuken op genoemde rechten en vrijheden zijn gesteld. Voor de afweging of er sprake is van een gerechtvaardigde inbreuk op de

genoemde rechten, zijn vooral de voorwaarden genoemd in het EVRM van belang. Deze voorwaarden houden in dat de beperking van de genoemde rechten:

- bij wet moet zijn voorzien;
- noodzakelijk moet zijn in een democratische samenleving; en
- binnen een van de limitatief opgesomde doelcriteria moet vallen.

Voorwaarde voor verenigbaarheid van de voorgestelde wijzigingen met de rechten genoemd in het EVRM, is dat de maatregelen bij wet zijn voorzien. Deze wettelijke basis moet daarbij voldoen aan de eisen van toegankelijkheid (*'accessibility'*) en voorzienbaarheid (*'foreseeability'*).[20] Bij dat laatste is het van belang dat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) heeft erkend dat het voor het nationale recht vrijwel ondoenlijk is voor ieder concreet geval (normadressaat) de norm zo te formuleren, dat deze geheel is toegesneden op het desbetreffende geval.[21] Derhalve is het onvermijdelijk dat het nationale recht een zekere discretionaire bevoegdheid overlaat aan, in dit geval, de minister en gemeenten als uitvoerders van de Wet inburgering. Als het gaat om de beoogde normadressaat heeft dit wetsvoorstel slechts gevolgen voor personen die reeds op grond van de huidige wet- en regelgeving zouden worden aangemerkt als inburgeringsplichtigen. Voor de start van het participatieverklaringstraject (en de maatschappelijke begeleiding) wordt aangesloten bij het moment waarop een inburgeringsplichtige beschikt over huisvesting in een gemeente zoals beschreven in paragraaf 3.1.
Verder eist het EVRM dat beperkingen noodzakelijk moeten zijn in een democratische samenleving. Dit houdt ten eerste in dat voor de inbreuk op een recht een dringende maatschappelijke behoefte (*'pressing social need'*) aanwezig moet zijn. Daarnaast moeten bij de inbreuk op een recht de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit in acht worden genomen. Dat wil zeggen dat de inbreuk op de belangen van de betrokkenen niet onevenredig mag zijn in verhouding tot het te dienen doel en dat het doel niet op een andere, minder nadelige manier kan worden bereikt.
Tot slot moet de voorgestelde wijziging een legitiem doel dienen.

In de onderstaande deelparagrafen zijn deze voorwaarden steeds in ogenschouw genomen.

6.1.1 Recht op privacy

Zoals toegelicht in paragraaf 4.2 krijgen gemeenten voor het uitvoeren van het participatieverklaringstraject en de maatschappelijke begeleiding, voor zover noodzakelijk, toegang tot het ISI. Er zal derhalve gegevensuitwisseling plaatsvinden tussen de minister en gemeenten. Bij het recht op privacy zijn artikel 8 EVRM, artikel 10 van de Grondwet en artikel 17 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke rechten (hierna: IVBPR) van belang. Het uitwisselen van persoonsgegevens tussen de minister en gemeenten kan betekenen dat het recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven wordt beperkt.

Met dit wetsvoorstel worden de nodige waarborgen gecreëerd om te verzekeren dat de uitwisseling tussen de verschillende partijen voldoet aan de eisen die daaraan op grond van het nationale en internationale recht worden gesteld. De grondslag voor de uitwisseling van persoonsgegevens wordt gecreëerd door aanpassing van artikel 47 van de Wet inburgering. In dit artikel is tevens de beperking opgenomen dat het steeds moet gaan om een beperkte set van gegevens die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de wet en daarmee de inburgering van inburgeringsplichtigen. Dit wordt bij lagere regelgeving nader uitgewerkt. Door met dit doel persoonsgegevens te verwerken, kunnen de minister en gemeenten de taken die op grond van de Wet inburgering op hun rusten op een adequate wijze uitvoeren. Kortheidshalve verwijst de regering voor een verdere uitleg van de gegevensuitwisseling naar paragraaf 4.2, alsmede naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel I onderdelen O en P.

De uitwisseling van persoonsgegevens van inburgeringsplichtigen is noodzakelijk in verband met de uitvoering van de voorgestelde wijzigingen in de Wet inburgering. Het doel van deze wijzigingen is dat inburgeringsplichtigen zo spoedig en goed mogelijk integreren en participeren in de Nederlandse samenleving, dit is onder andere nader toegelicht in paragraaf 2.2. Het genoemde algemeen belang rechtvaardigt dat op grond van dit wetsvoorstel een zekere inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van inburgeringsplichtigen wordt gemaakt.
Dit neemt uiteraard niet weg dat ook de belangen van de inburgeringsplichtigen moeten worden gewaarborgd. Derhalve is, zoals reeds kort toegelicht, in de voorgestelde wijzigingen opgenomen dat gegevensuitwisseling slechts mogelijk is voor een afgebakend doel en tussen een beperkt aantal partijen. Gemeenten zullen slechts inzage hebben in de gegevens die noodzakelijk zijn voor het uitvoeren van het participatieverklaringstraject en de maatschappelijke begeleiding.

---

[20] EHRM, *Sunday Times t. The United Kingdom,* 26 april 1979, 6538/74, §49.
[21] EHRM, *McLeod t. het Verenigd Koninkrijk*, 23 september 1998, Reports 1998-VII en EHRM, *Silver e.a. t. het Verenigd Koninkrijk*, 25 maart 1983, Serie A-61.

6.1.2 Vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst, en vrijheid van meningsuiting

Bij de ondertekening van de participatieverklaring wordt van inburgeringsplichtigen verwacht dat zij expliciet verklaren kennis te hebben genomen van de waarden en spelregels van de Nederlandse samenleving en deze ook te respecteren. Daartoe zullen de inburgeringsplichtigen vooraf een inleiding volgen op de Nederlandse normen en waarden zodat ze daarmee bekend raken. De participatieverklaring wordt hierin gezien als een afsluiting op deze inleiding. De inhoud van de verklaring en het respecteren van de normen en waarden is nader uitgewerkt in paragraaf 3.1. De regering is van mening dat met de ondertekening van de participatieverklaring geen inbreuk wordt gemaakt op de rechten, onder andere opgenomen in de artikelen 9 en 10 EVRM, 6 en 7 van de Grondwet en 18 en 19 van het IVBPR. Eenieder behoudt het recht om, al dan niet vanuit een levensbeschouwing, een bepaalde mening te zijn toegedaan. Juist een van de Nederlandse normen en waarden is de vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst, en de vrijheid van meningsuiting. Deze vrijheden mogen niet worden gebruikt om de vrijheden van anderen te beperken, de vrijheid van de een houdt namelijk op daar waar de vrijheid van de ander wordt aangetast. Het instrument van de participatieverklaring heeft niet tot doel noch effect om op deze vrijheden in te breken, maar beoogt een kennismaking met de Nederlandse normen en waarden te zijn en een basis te leggen voor het respecteren van de Nederlandse normen en waarden. Het participatieverklaringstraject moet worden beschouwd als een middel waardoor kennisoverdracht en bewustwording wordt bewerkstelligd.

6.1.3 Non-discriminatiebeginsel

De regering is van mening dat met het opleggen van de in dit wetsvoorstel genoemde verplichtingen, geen ongerechtvaardigde inbreuk wordt gemaakt op het discriminatieverbod, zoals onder meer is vastgelegd in artikel 1 van de Grondwet, artikel 26 van het IVBPR en artikel 14 van het EVRM, het twaalfde protocol bij het EVRM.

Inherent aan ieder immigratie- en integratiebeleid is dat er onderscheid tussen verschillende groepen wordt gemaakt. Zonder redelijk onderscheid is het voeren van enig immigratie- en integratiebeleid ondenkbaar. De toepassingscriteria zijn zo neutraal mogelijk geformuleerd en maken geen onderscheid naar persoonskenmerken, zoals geslacht of geloofsovertuiging. Er is slechts voortgeborduurd op het reeds in het integratiebeleid gevoerde onderscheid in nationale of etnische afstamming.[22] Dit bekende onderscheid kan echter objectief gerechtvaardigd worden. Voor die conclusie is van belang op te merken dat deze maatregelen een legitiem doel dienen, namelijk om achterstanden bij de integratie van minderheden te overbruggen, de sociale cohesie van de samenleving te bevorderen en een vroegtijdige impuls te geven aan het respect voor de in Nederland geldende normen en waarden. Consensus over de basiswaarden en de vigerende normen, zijn naar de mening van de regering noodzakelijk, het niet begrijpen en respecteren van de Nederlandse normen en waarden kan namelijk de soepele integratie en participatie van inburgeringsplichtigen in Nederland belemmeren. In paragraaf 2.2 en 3.1 is ook omschreven waarom specifiek het instrument van de participatieverklaring en de inbedding in een breder traject het beste middel is om dit doel te bereiken.

6.2 Vluchtelingenverdrag, EU-kwalificatierichtlijn en Gezinsherenigingsrichtlijn

Voor de positie van asielmigranten en hun nareizende gezinsleden is Nederland gebonden aan internationale afspraken, zoals het Vluchtelingenverdrag, de EU-kwalificatierichtlijn[23] en de Gezinsherenigingsrichtlijn.[24]

Op grond van artikel 34 van het Vluchtelingenverdrag zijn lidstaten gehouden de naturalisatie van vluchtelingen te bespoedigen en de kosten voor de naturalisatieprocedure zoveel mogelijk te verminderen.[25] Op grond van artikel 34 van de EU-kwalificatierichtlijn moeten lidstaten onder andere voorzien in passende integratieprogramma's of waarborgen dat voldoende toegang bestaat tot dergelijke programma's. Met de toevoeging van het participatieverklaringstraject aan het inburgeringsexamen wordt ervan uitgegaan dat aan deze beide bepalingen wordt voldaan. Er is zorgvuldig nagedacht over de aanvullende lasten die de voorgestelde wijzigingen met zich brengen en er is

---

[22] Conform artikel 3 van de Wet inburgering zijn namelijk die vreemdelingen inburgeringsplichtig, die rechtmatig verblijf verkrijgen in de zin van artikel 8, onderdelen a en c, van de Vreemdelingenwet 2000 en die anders dan voor een tijdelijk doel in Nederland verblijven, of geestelijke bedienaar zijn. Dit is ook de doelgroep die het onderdeel participatieverklaringstraject moeten volgen.

[23] Richtlijn 2011/95/EU van de Raad van 13 december 2011, inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming.

[24] Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging.

[25] Artikel 34 Vluchtelingenverdrag luidt: *'De Verdragsluitende Staten zullen, voor zover mogelijk, de assimilatie en naturalisatie van vluchtelingen vergemakkelijken. Zij zullen in het bijzonder er naar streven de naturalisatieprocedure te bespoedigen en de tarieven en kosten van deze procedure zoveel mogelijk te verminderen.'*

getracht deze voor de inburgeringsplichtigen tot een minimum te bewaren. Tevens zal het participatieverklaringstraject worden aangeboden door de gemeente, de inburgeringsplichtige behoeft slechts bij de aangeboden cursus te participeren en af te ronden. Dit komt het beperken van de lasten en de laagdrempeligheid voor de inburgeringsplichtigen ten goede.

Tot slot zij kort gewezen op de Gezinsherenigingsrichtlijn. Ook op grond van de Gezinsherenigingsrichtlijn is het toegestaan dat gezinsherenigers aan de nationale integratieverplichtingen moeten voldoen. Hier is echter wel een beperking aan verbonden. In overweging 2 van deze richtlijn is bepaald dat de maatregelen rondom gezinshereniging in overeenstemming moeten zijn met de verplichting om het gezin te beschermen en het gezinsleven te respecteren. Hiermee wordt indirect verwezen naar het recht op gezinsleven, zoals dat onder andere is omschreven in artikel 8 EVRM. Aangezien met de voorgestelde wijziging geen specifieke belemmeringen voor gezinshereniging worden gecreëerd en integratievoorwaarden ook in het kader van gezinshereniging zijn toegestaan gaat de regering er vanuit dat geen inbreuk wordt gemaakt op de rechten omschreven in de Gezinsherenigingsrichtlijn.

6.3 De koppeling met naturalisatie en met verblijfsvergunning voor niet inburgeringsplichtigen

Niet iedere vreemdeling die zich in Nederland vestigt, is inburgeringsplichtig. Zo zijn personen met de Turkse nationaliteit of de nationaliteit van een EU-lidstaat niet inburgeringsplichtig. Hetzelfde geldt voor kennismigranten. Voor niet-inburgeringsplichtige vreemdelingen geldt wel dat zij voor het kunnen verkrijgen van een sterker verblijfsrecht, te weten een verblijfsvergunning wegens niet tijdelijke humanitaire gronden of een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd, het inburgeringexamen moeten behalen. Hetzelfde geldt voor naturalisatie. Het inburgeringsexamen is naar huidig recht tevens de naturalisatietoets.

Aangezien met het participatieverklaringstraject beoogd wordt inburgeringsplichtigen in een vroegtijdig stadium kennis te laten maken met de kernwaarden van de Nederlandse samenleving en daarmee het beginstuk van de inburgering vormt, is ervoor gekozen in voornoemde situaties het participatieverklaringstraject niet verplicht te stellen voor niet-inburgeringsplichtige vreemdelingen. Immers, zij kennen de Nederlandse samenleving op het moment van aanvraag van een sterker verblijfsrecht of naturalisatie al geruime tijd en zijn vaak afkomstig uit samenlevingen die gelijkaardig zijn aan de Nederlandse samenleving. Daarnaast wordt op deze wijze voorkomen dat niet-inburgeringsplichtige vreemdelingen die willen naturaliseren in relatief korte tijd twee verklaringen moeten ondertekenen. Immers, als onderdeel van de naturalisatieceremonie moet de verklaring van verbondenheid worden ondertekend. Dit zal worden geregeld in lagere regelgeving.

7. Regeldruk burgers

De administratieve lasten (het voldoen aan informatieverplichtingen voortvloeiend uit wet- en regelgeving van de overheid) en de inhoudelijke nalevingskosten (de kosten voor het kunnen voldoen aan de inhoudelijke verplichtingen zoals vastgelegd in wet- en regelgeving) vormen gezamenlijk de kosten die samenhangen met regeldruk. De regering streeft ernaar de regeldruk voor burgers, bedrijven en professionals terug te dringen. Bij de voorbereiding van dit voorstel is nagegaan of sprake is van regeldrukeffecten. Hieruit blijkt dat er voor bedrijven geen regeldrukeffect wordt voorzien, omdat het voorstel geen betrekking heeft op bedrijven. Voor burgers is wel sprake van een regeldrukeffect, dat hierna verder wordt toegelicht. Om de noodzakelijke lasten zoveel mogelijk te beperken zijn bij de vormgeving alternatieven overwogen en is, gegeven de noodzaak, voor het minst belastende alternatief gekozen.

Inhoudelijke nalevingskosten

Het participatieverklaringstraject is een verplicht onderdeel van het inburgeringsexamen dat binnen één jaar na huisvesting in een gemeente, zoals beschreven in paragraaf 3.1, door inburgeringsplichtigen moet worden gevolgd en afgesloten wordt met de ondertekening van de participatieverklaring. Het traject bestaat uit een inleiding in de Nederlandse kernwaarden en het ondertekenen van de participatieverklaring. De gemeente biedt het participatieverklaringstraject zodanig aan alle inburgeringsplichtigen in haar gemeente aan, dat zij het participatieverklaringstraject binnen de verplichte termijn van één jaar kunnen volgen. De inhoudelijke nalevingskosten omvatten voor alle inburgeringsplichtigen het kennisnemen van de uitnodiging van de gemeente voor het bijwonen van de inleiding op de Nederlandse kernwaarden, de ondertekening van de participatieverklaring en de reiskosten naar de locatie waar de inleiding en de ondertekening plaatsvinden. Voor inburgeringsplichtigen die gebruik willen maken van de mogelijkheid om verlenging van de termijn aan te vragen, komen hier nog nalevingskosten bij zoals het verzamelen, bewaren en ter beschikking stellen van de benodigde informatie om het verzoek tot ontheffing of verlening van de termijn aan te vragen bij DUO.

De kosten voor het participatieverklaringstraject voor inburgeringsplichtige asielgerechtigden en hun gezinsleden worden gedekt uit de bijdrage die gemeenten ontvangen voor de maatschappelijke begeleiding voor deze groep. Voor inburgeringsplichtige gezinsmigranten geldt dat zij de kosten voor het participatieverklaringstraject zelf moeten betalen aan de gemeente[26]. Dit zal worden uitgewerkt in lagere regelgeving.

In het geval een inburgeringsplichtige asielmigrant het participatieverklaringstraject verwijtbaar niet binnen de vastgestelde termijn heeft afgerond kan een boete worden opgelegd. Wanneer een boete wordt opgelegd heeft de inburgeringsplichtige te maken met administratieve lasten voor het kennisnemen van de opgelegde boete, het betalen van de boete en/of het verzamelen, bewaren en ter beschikking stellen van informatie om in bezwaar te gaan tegen de boete bij DUO.

De totale regeldruk voor burgers is mede afhankelijk van de volumeontwikkelingen bij asielmigranten en gezinsmigranten. Daarom kan de totale regeldruk toe- of afnemen.

De regeldruk voor burgers als gevolg van deze wetswijziging kan als volgt in bedragen in euro's worden samengevat. Beoogd is dat de wetswijziging in werking treedt per 1 juli 2017. De regeldruk wordt op grond daarvan in 2017 op € 3,0 mln geraamd. In 2018 loopt dit op tot € 4,2 mln. Daarna neemt het aantal asielmigranten naar verwachting van de regering af. De regeldruk van deze regeling neemt dan af tot circa € 2,1 mln per jaar. Hieronder wordt de regeldruk nader toegelicht.

8. Financiële aspecten

8.1. Financiële gevolgen decentrale overheid

In het bestuursakkoord dat op 27 november 2015 gesloten is tussen Rijk, provincies en gemeenten in het kader van de verhoogde asielinstroom,[27] is vastgelegd dat maatschappelijke begeleiding, inclusief de participatieverklaring in 2016 al door gemeenten zal worden aangeboden aan inburgeringsplichtigen en dat het bedrag voor de maatschappelijke begeleiding voor 2016 en 2017 verhoogd wordt van € 1.000 naar € 2.370 per asielmigrant. In het Uitwerkingsakkoord Verhoogde Asielinstroom van 28 april 2016 is de tijdelijke verhoging van het budget structureel gemaakt.[28]

De financiële middelen voor de maatschappelijke begeleiding worden via een decentralisatie-uitkering van het gemeentefonds aan gemeenten verstrekt. Door de middelen op deze wijze ter beschikking te stellen, kunnen Rijk en gemeenten op hoofdlijnen afspraken maken over inhoud en vormgeving van het participatieverklaringstraject en de maatschappelijke begeleiding. De middelen kunnen derhalve gerichter worden verdeeld op basis van criteria die afwijken van de bestaande verdeelsleutels van de algemene uitkering uit het gemeentefonds. Deze criteria zullen in overleg met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG) en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties nader worden ingevuld.

Voor inburgeringsplichtige gezinsmigranten geldt dat gemeenten geen maatschappelijke begeleiding hoeven aan te bieden en dat zij de kosten voor het participatieverklaringstraject, dat de gemeente hen aanbiedt, zelf moeten betalen[29].

8.2. Financiële gevolgen Rijk

Dit voorstel tot wijziging van de Wet inburgering heeft gevolgen voor de Rijksbegroting. In het Uitwerkingsakkoord Verhoogde Asielinstroom van 28 april 2016 is de verhoging van het budget voor maatschappelijke begeleiding, inclusief de participatieverklaring, voor asielmigranten structureel gemaakt. Dit is van dekking voorzien bij de Voorjaarsnota 2016.

De kosten van het participatieverklaringstraject voor asielmigranten worden betaald uit het budget voor maatschappelijke begeleiding. Gezinsmigranten bekostigen het traject zelf, dus daar zijn geen bedragen voor geraamd.

9. Advies en consultatie

Dit wetsvoorstel is zowel schriftelijk als via internet in consultatie gebracht. Het aantal ontvangen reacties op de internetconsultatie bedroeg in totaal zeven. De via internetconsultatie ontvangen

[26] Kamerstukken II 2015/16, 32 824, nr. 115 (bijlage).
[27] Kamerstukken II 2015/16, 19 637, nr. 2085.
[28] Kamerstukken II 2015/16, 19 637, nr. 2182 (bijlage).
[29] Kamerstukken II 2015/16, 32 824, nr. 115 (bijlage).



reacties zijn, voor zover de indieners instemden met openbaarmaking ervan, voor een ieder raadpleegbaar via www.internetconsultatie.nl. Vijf van de reacties zijn afkomstig van natuurlijke personen. Deze zijn voor het merendeel instemmend, waarbij een enkel persoon aandringt op verdergaande inburgeringsverplichtingen.

Daarnaast hebben de Stichting Inspraakorgaan Turken in Nederland (IOT) en de branchevereniging voor trainen & opleiden (NRTO) een reactie gegeven. Na de sluitingstermijn is nog een reactie van de gemeente Amsterdam ontvangen.

Het IOT onderschrijft het belang van de participatieverklaring. Het IOT is het echter niet eens met het verplichtende karakter en verwacht daarvan een averechtse werking. Tevens vindt het IOT het discriminerend dat alleen inburgeringsplichtigen de participatieverklaring moeten ondertekenen. Tot slot maakt het IOT bezwaar tegen de kosten en de boete die kan worden opgelegd. Het IOT doet de aanbeveling om – bijvoorbeeld via de inschakeling van migrantenorganisaties – een arrangement in het leven te roepen dat het mogelijk maakt ook onder niet-inburgeringsplichtige immigranten een gesprek op gang te brengen over de participatieverklaring.

In paragraaf 3.1 is uiteengezet waarom het participatieverklaringstraject een verplicht onderdeel van het inburgeringsexamen wordt. Het traject is niet verplicht voor EU-migranten en Turkse migranten, aangezien zij niet inburgeringsplichtig zijn.
Gemeenten die hebben deelgenomen aan de pilot en die specifiek als doelgroep EU-migranten kenden, zijn gevraagd een 'borgingstraject' op te zetten waarin de geleerde lessen in kaart worden gebracht en worden gedeeld met andere gemeenten. De suggestie van het IOT om met niet-inburgeringsplichtigen, zoals Turkse migranten, een gesprek op gang te brengen over de participatieverklaring heeft ertoe geleid dat deze gemeenten tevens zijn gevraagd om in kaart te brengen in hoeverre de lessen ook van toepassing zijn voor andere niet-inburgeringsplichtigen.

De NRTO wijst erop dat veel inburgeringsplichtigen eerst tijd nodig hebben om te settelen en zaken als inkomen en huisvesting op orde te krijgen en dat inburgeraars veelal pas na enkele maanden, soms jaren, beginnen aan het inburgeringsexamen. De NRTO vindt het daarom belangrijk dat het participatieverklaringstraject niet vertragend mag werken waardoor de inburgeringsplichtige te weinig tijd over heeft om het inburgeringsexamen af te ronden.

De regering wijst erop dat het participatieverklaringstraject een beperkt tijdsbeslag kent. Verwacht wordt bovendien dat het volgen van dit traject voor inburgeringsplichtigen een stimulans zal vormen om aan de slag te gaan met de voorbereiding van de overige onderdelen van het inburgeringsexamen. Daarnaast sluit het participatieverklaringstraject voor asielmigranten en hun nareizende gezinsleden aan bij de maatschappelijke begeleiding, waarin gemeenten deze groep migranten hulp bieden bij het zich thuis gaan voelen in de gemeente en de toeleiding naar inburgering.

De gemeente Amsterdam onderschrijft de wettelijke vastlegging van het participatieverklaringstraject en de maatschappelijke begeleiding. De gemeente is blij dat de gemeente beleidsvrijheid krijgt om de maatschappelijke begeleiding en de participatieverklaring te laten aansluiten bij de lokale behoeften. De gemeente wil graag dat het gehele inburgeringsproces weer onder verantwoordelijkheid van de gemeente wordt gebracht en betreurt het dat dit met deze wetswijziging niet wordt geregeld.
Een verdergaande rol van gemeenten is geen onderdeel van dit wetsvoorstel. De uitnodiging van de gemeente om in gesprek te gaan over mogelijkheden om inburgeringsplichtigen intensiever te begeleiden, is aanvaard.
De gemeente Amsterdam geeft daarnaast aan behoefte te hebben aan inzicht in voortgang en resultaten van inburgeringsplichtigen via het ISI. Gemeenten krijgen toegang tot het ISI voor zover dat nodig is om de taken op het terrein van het participatieverklaringstraject en de maatschappelijke begeleiding uit te voeren.

Over het concept van dit wetsvoorstel zijn voorts adviezen en commentaren ontvangen van het Adviescollege toetsing administratieve lasten, de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, DUO, de Vereniging Nederlandse Gemeenten, het Uitvoeringspanel van gemeenten, Vluchtelingenwerk Nederland, de Stichting Blik op Werk, de Raad voor de financiële verhoudingen en de Autoriteit Persoonsgegevens.

De ontvangen adviezen zijn gebruikt om het wetsvoorstel, daar waar relevant, te verhelderen.

Het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal) adviseert de verplichte ondertekening van de participatieverklaring nader te motiveren. Dit is gebeurd door uitbreiding en verdieping van paragraaf 3.1.
Daarnaast adviseert Actal in de memorie van toelichting de structurele en eenmalige gevolgen voor de regeldruk te verantwoorden en daarbij aan te geven hoe de verwachte toename van de regeldruk is

meegewogen in de keuzes die in de wet zijn gemaakt.
Hierop is de memorie van toelichting aangepast. Daarbij is aan de hand van de door Actal aangeleverde opsomming van kosten en tijdsbesteding de berekening van de regeldruk opgesteld en is het resultaat beschreven in paragraaf 7.1.

Vluchtelingenwerk Nederland (VWN) heeft opmerkingen bij twee wetstechnische aspecten van het wetsvoorstel. Daarnaast is VWN van mening dat het wetsvoorstel een nadere omschrijving behoeft van het startmoment van het participatieverklaringstraject en de maatschappelijke begeleiding. Naar aanleiding van deze opmerking, die ook door verschillende andere organisaties is gemaakt, is de formulering van het startmoment aangepast. Uitgangspunt is thans het moment waarop de vreemdeling inburgeringsplichtig is en is ingeschreven in de BRP, waarbij het voor asielmigranten gaat om de inschrijving in de BRP in de gemeente waar hij op grond van artikel 28 van de Huisvestingswet 2014 is gehuisvest.

Blik op Werk spreekt zijn waardering uit voor het wetsvoorstel, stelt een aantal vragen en plaatst tegelijkertijd een aantal kanttekeningen bij het voorstel. De vragen hebben voornamelijk betrekking op de praktische uitwerking die in lagere regelgeving zal geschieden. Daarnaast plaatst Blik op Werk een kanttekening bij het onderscheid in termijnen bij het participatieverklaringstraject en de andere onderdelen van het inburgeringsexamen. Dit onderscheid is beschreven en toegelicht in paragraaf 3.1. Blik op Werk maakt zich voorts zorgen over de mogelijkheid tot het opleggen van boetes gezien de financiële situatie van veel inburgeringsplichtigen. De motivering voor het kunnen opleggen van boetes, als passend handhavingsinstrument, is beschreven in paragraaf 4.1.
Tot slot verbaast Blik op Werk zich over de grote beleidsvrijheid van gemeenten in de vormgeving van het participatieverklaringstraject.
De regering merkt hierover op dat de vrijheid zich beperkt tot de precieze invulling van de inleiding in de Nederlandse kernwaarden. Overigens zullen hier, zoals gezegd, wel verschillende hulpmiddelen voor ter beschikking worden gesteld. De tekst van de participatieverklaring zal als bijlage bij de Regeling inburgering worden opgenomen.

De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) is het eens met de gedachte om het participatieverklaringstraject en de maatschappelijke begeleiding wettelijk vast te leggen en de gemeente als uitvoerder van deze taken aan te wijzen. De ACVZ adviseert echter om het wetsvoorstel op een aantal wezenlijke punten aan te passen.
De ACVZ is van mening dat de participatieverklaring ten onrechte als onderdeel van het inburgeringsexamen wordt gepresenteerd. De voorgestelde regeling kan volgens de ACVZ leiden tot versnippering van het inburgeringsexamen, bijvoorbeeld door het hanteren van verschillende termijnen waarop de verschillende examenonderdelen starten en voltooid dienen te worden. Dit leidt volgens het ACVZ bovendien tot een complexe terugbetalingsregeling voor de gemaakte kosten van het participatieverklaringstraject en de overige examenonderdelen van de Wet inburgering. De ACVZ vreest voor een overlap met de huidige onderdelen van het inburgeringstraject, mede omdat kennis van de Nederlandse normen en waarden al onderdeel is van het inburgeringsexamen. Volgens de ACVZ zou het traject een zelfstandige inburgeringsactiviteit van de gemeente moeten vormen en als voorwaarde moeten worden gesteld voor deelname aan het inburgeringsexamen. Verder vindt de ACVZ dat als gemeenten het participatieverklaringstraject moeten aanbieden, zij ook alle daarmee samenhangende verantwoordelijkheden moeten krijgen, inclusief het verlenen van ontheffingen en het opleggen van sancties. De ACVZ is van mening dat de keuze voor een hybride verdeling van verantwoordelijkheden op gespannen voet staat met de Aanwijzingen voor de Regelgeving (artikelen 14 en 16), waarin is bepaalt dat onnodige lasten voor de overheid beperkt dienen te worden en dat het uitgangspunt is dat taken en bevoegdheden op decentraal niveau worden gelegd, tenzij het onderwerp niet op doelmatige en doeltreffende wijze door decentrale organen kan worden behartigd. De gemeente is volgens de ACVZ bij uitstek toegerust om te beoordelen of er een grond is voor ontheffing. De ACVZ acht de gemeente beter in staat de verwijtbaarheid bij niet tijdige afronding van het participatieverklaringstraject te beoordelen.
Daarnaast vindt de ACVZ dat niet alleen inburgeringsplichtigen, maar ook gemeenten, de participatieverklaring moeten ondertekenen. De ACVZ betwijfelt of het eenzijdig ondertekenen van een verklaring meer zal inhouden dan het vervullen van een formaliteit. Daarbij wijst de ACVZ erop dat de participatieverklaring in de Nederlandse taal is opgesteld en in de pilots is gebleken dat meerdere taalversies of tolken nodig zijn om de tekst te vertalen. De ACVZ pleit ervoor dat de tekst zowel in het Nederlands als in de landstaal van de nieuwkomer beschikbaar moet zijn. Verder constateert de ACVZ dat de toelichting in het midden laat wat de juridische status van de participatieverklaring is en welke rechten en verplichtingen er voor de inburgeringsplichtige, gemeente en rijksoverheid uit voortvloeien. De ACVZ pleit dan ook voor de invoering van een wederkerige participatieverklaring en deze in te bedden in een breder aanbod van activiteiten in de gemeente. Deze aangeboden activiteiten moeten op de variërende behoeften van verschillende doelgroepen, te weten asielmigranten en gezinsmigranten, worden afgestemd.
Tot slot vindt de ACVZ het ongewenst dat ondertekening van de participatieverklaring achterwege kan

blijven op straffe van een boete die jaar op jaar herhaald kan worden. De ACVZ ziet ook een mogelijk knelpunt met het Europese recht en vraagt zich af of het opleggen van een boete van € 340 proportioneel is. De ACVZ vindt dat de toelichting onvoldoende ingaat op de mogelijke cumulatie van sancties. De ACVZ is van mening dat alleen de sanctie van het inburgeringsexamen toegepast zou moeten worden.

Het is verheugend dat de ACVZ het doel en de strekking van het wetsvoorstel onderschrijft. Naar de mening van de regering is er geen sprake van overlap met de huidige onderdelen van het inburgeringstraject. Zoals uiteengezet in de paragrafen 2.2 en 3.1 vormt het participatieverklaringstraject een onderdeel in de doorlopende leerlijn over de Nederlandse kernwaarden en sluit het aan bij het onderdeel 'kennis van de Nederlandse samenleving'. Daarbij is het participatieverklaringstraject in het huidige voorstel vormgegeven als een zelfstandige inburgeringsactiviteit van de gemeente en tegelijkertijd onderdeel van het inburgeringsexamen. Dat is ook de reden dat niet gekozen is voor de mogelijkheid het participatieverklaringstraject voor asielmigranten al in het AZC aan te bieden, iets waar de ACVZ voor pleit in haar reactie. Het aanbieden van het participatieverklaringstraject is een activiteit van de gemeente waar de inburgeringsplichtige zich naar verwachting bestendig vestigt. Dit past dan in een breder aanbod van activiteiten die de gemeente – voor asielmigranten – in het kader van de maatschappelijke begeleiding aanbiedt. De regering is van mening dat herhaling bijdraagt aan de doorlopende leerlijn en ziet dit als een versterking van het inburgeringstraject en niet als versnippering. Tegen deze achtergrond is dan ook gekozen voor verschillende start- en eindmomenten voor het participatieverklaringstraject en voor de overige onderdelen van het inburgeringsexamen.
Het nadeel van het verplicht stellen van de afronding van het participatieverklaringstraject alvorens de overige onderdelen van het inburgeringsexamen af te kunnen leggen, is dat inburgeraars zo niet gestimuleerd worden zo snel mogelijk te beginnen met de voorbereiding op deze onderdelen van het inburgeringsexamen. Daarnaast heeft het lostrekken van dit traject van de inburgeringsplicht als gevolg dat de inburgeringsplicht pas in een later stadium zal aanvangen, terwijl vroegtijdigheid voor heel het inburgeringstraject wenselijk is. De huidige inbedding van het participatieverklaringstraject in het inburgeringsexamen houdt juist rekening met dit uitgangspunt, omdat tijdens de termijn van het participatieverklaringstraject al gestart kan worden met (de voorbereiding op) de overige onderdelen van het inburgeringsexamen.
Zoals uiteengezet in paragraaf 7 moeten alleen gezinsmigranten het participatieverklaringstraject betalen. De complexe terugbetalingsregeling waar de ACVZ op wijst, zal zich alleen voordoen in de uitzonderlijke situatie dat de termijn voor het participatieverklaringstraject later eindigt dan de termijn voor de overige onderdelen van het inburgeringsexamen.
Dit wetsvoorstel beoogt niet een verdergaande regierol van gemeenten in de inburgering te creëren. Naar de mening van de regering is er ook geen sprake van strijdigheid met de artikelen 14 en 16. De taken van de gemeenten beperken zich tot het aanbieden van het participatieverklaringstraject aan alle inburgeringsplichtigen en tot het aanbieden van de maatschappelijke begeleiding aan inburgeringsplichtige asielmigranten. DUO is systeemverantwoordelijk. Dit houdt onder meer in dat DUO is belast met de kennisgeving van de plicht tot het afleggen van het participatieverklaringstraject en met het informeren van gemeenten over het starten van de termijn ter afronding van de participatieverklaringstraject. Daarnaast draagt DUO de verantwoordelijkheid voor de overige onderdelen van het inburgeringsexamen, verwerkt de resultaten van de verschillende onderdelen van het inburgeringsexamen en is belast met de handhaving van zowel de plicht tot het afronden van het participatieverklaringstraject als tot het afronden van de overige onderdelen van het inburgeringsexamen.
Het past dan ook in dit systeem van de inburgering dat DUO ontheffingen verleent en sancties oplegt. Dit is voor de ontheffingen uiteengezet in de artikelsgewijze toelichting bij onderdeel B en voor de boetes in paragraaf 4.1 van het algemeen deel van de memorie van toelichting. In laatstgenoemde paragraaf wordt ook uiteengezet waarom gekozen is voor het opleggen van een boete als handhavingsinstrument. Gezien de hoogte van de boete, die alleen wordt opgelegd in de situatie dat het participatieverklaringstraject verwijtbaar niet is afgerond binnen de termijn is er naar de mening van de regering sprake van een proportionele maatregel. In aansluiting bij de huidige systematiek van de Wet inburgering wordt in de boetebeschikking een nieuwe termijn opgenomen waarbinnen het participatieverklaringstraject alsnog moet worden afgerond. Niet naleving hiervan levert wederom een beboetbaar feit op. Het niet afronden van het participatieverklaringstraject wordt derhalve beboetbaar. Dit wordt noodzakelijk en passend geacht, om afronding van het participatieverklaringstraject te stimuleren. Vanzelfsprekend zal informatie van de gemeente betrokken worden bij het vaststellen of het niet tijdig afronden van het participatieverklaringstraject al dan niet verwijtbaar is. Dit is beschreven in paragraaf 4.2.
Opgemerkt zij dat door de introductie van een aparte boetegrondslag voor het participatieverklaringstraject voortaan twee verschillende boetes moeten worden onderscheiden in de Wet inburgering. Een boete voor het niet tijdig afronden van het participatieverklaringstraject en een boete voor het niet tijdig afronden van (één van) de andere examenonderdelen. Zoals reeds toegelicht in paragraaf 4.1 wordt deze cumulatie van boetes niet disproportioneel geacht, aangezien het gaat om verschillende verplichtingen met afwijkende termijnen en het belang van het tijdig afronden van de verschillende examenonderdelen groot is.

De reden dat niet gekozen is voor ondertekening van de participatieverklaring door gemeenten is dat de verklaring geen overeenkomst is waarin beide partijen verklaren de Nederlandse kernwaarden te onderschrijven. Het gaat om het uitspreken dat de inburgeringsplichtige kennis heeft genomen van de Nederlandse normen en waarden en deze respecteert. Gezien de nadruk op de overdracht van deze normen en waarden in het traject voorafgaand aan de ondertekening, functioneert de ondertekening als een sluitstuk op het traject.
De Nederlandse versie van de participatieverklaring wordt ondertekend. Daarnaast is de verklaring, evenals de brochure kernwaarden die door het Rijk ter ondersteuning beschikbaar is gesteld, in twaalf talen vertaald. Zoals opgemerkt in paragraaf 3.1 zal de tekst van de participatieverklaring in een bijlage bij de Regeling inburgering worden opgenomen. Ondertekening van de verklaring is een voorwaarde om te slagen voor het inburgeringsexamen en daarmee te voldoen aan de inburgeringsplicht.

De Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) vindt het belangrijk dat de rol van gemeenten in het begeleiden van inburgeringsplichtige asielmigranten via de maatschappelijke begeleiding geborgd wordt in de wet. De VNG plaatst echter wel de kanttekening dat de rol van gemeenten niet duidelijk beschreven is in het wetsvoorstel.
Daarnaast wordt het belang van lokale inbedding van de maatschappelijke begeleiding benadrukt. De inhoud en vormgeving van de maatschappelijke begeleiding mag volgens de VNG niet verder gaan dan de tussen VNG en SZW vastgestelde condities en richtlijnen ter uitvoering van het Uitwerkingsakkoord.
Tevens wordt gewezen op het gevaar dat gemeenten bezwaard worden met extra administratieve lasten. Volgens de VNG is in het wetsvoorstel geen rekening gehouden met de overheadkosten.
De VNG noemt het een absolute voorwaarde dat gegevensuitwisseling tussen DUO en gemeenten wordt gegarandeerd. De VNG juicht daarbij de toegang tot het ISI toe, maar geeft aan dat dit nog wel enige nadere uitwerking vergt, omdat sinds de wijziging van de Wet inburgering van 1 januari 2013 de expertise van gemeenten ten aanzien van het ISI is afgebouwd.
De VNG merkt op dat gemeenten geen middelen ontvangen voor het doorlopen van het participatieverklaringstraject door gezinsmigranten en dat het onduidelijk is op welke manier het participatieverklaringstraject voor deze groep wordt bekostigd. Gemeenten zien geen verdere rol in het begeleiden van deze groep.
Tot slot vindt de VNG het opleggen van een boete onwenselijk vanuit de wens om te voorkomen dat asielmigranten meteen starten met schulden.

De regering is verheugd dat de VNG het belang van de wettelijke borging van de maatschappelijke begeleiding onderschrijft. Een aantal onduidelijkheden die de VNG constateert, zullen worden verduidelijkt door de nadere uitwerking in lagere regelgeving. Dit betreft onder meer de gegevensuitwisseling tussen DUO en gemeenten en de toegang van gemeenten tot het ISI.
Zoals beschreven in paragraaf 3.2 zal een nadere invulling van de maatschappelijke begeleiding plaatsvinden in lagere regelgeving. Dit zal een omschrijving van algemene aspecten bevatten waarbij ruimte is voor een lokale invulling door gemeenten.
Wat de kosten betreft dienen de kosten voor de participatieverklaring voor asielmigranten te worden betaald uit het bedrag dat gemeenten ontvangen voor maatschappelijke begeleiding. Gezinsmigranten betalen de gemeente een bedrag voor het participatieverklaringstraject. Dit bedrag is ook bestemd voor de overheadkosten van de gemeente. Verwezen wordt naar hoofdstuk 7.
De rol van gemeenten met betrekking tot gezinsmigranten is op basis van dit wetsvoorstel beperkt tot het aanbieden van het participatieverklaringstraject. Waarom de regering het belangrijk vindt het participatieverklaringstraject aan te bieden aan alle inburgeringsplichtigen en niet alleen aan inburgeringsplichtige asielmigranten, is uiteengezet in de paragrafen 2.2 en 3.1.
In paragraaf 4.1 is uiteengezet waarom gekozen is voor het opleggen van een bestuurlijke boete.

De Autoriteit Persoonsgegevens (AP) geeft in haar advies aan dat uit de memorie van toelichting niet blijkt of in het kader van de gegevensuitwisseling aan het proportionaliteits- en subsidiariteitsbeginsel wordt voldaan. Bij de beoordeling of aan deze beginselen wordt voldaan, moet een belangenafweging worden gemaakt. Daarvoor moet onder meer geconcretiseerd worden welke persoonsgegevens beschikbaar komen voor gemeenten en wat de aard is van deze gegevens. De AP adviseert dan ook nader aan te geven tot welke persoonsgegevens gemeenten toegang krijgen in het ISI en te onderbouwen dat de verwerking van deze gegevens voldoet aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit.
De AP wijst erop dat de gegevensuitwisseling tussen de minister en gemeenten moet voldoen aan nationale en internationale wetgeving. Het betreft hier wettelijke bepalingen met betrekking tot het recht op het eerbiedigen van de persoonlijke levenssfeer (artikel 10, eerste lid, van de Grondwet) en het recht op privacy (art. 8 EVRM). Tevens is op de gegevensuitwisseling het wettelijk kader van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wpb) van toepassing.

Gemeenten krijgen toegang tot het ISI voor zover dat nodig is om de taken op het terrein van het participatieverklaringstraject en de maatschappelijke begeleiding uit te voeren. Voor wat betreft de

toetsing aan nationale en internationale wetgeving wordt verwezen naar paragraaf 6.1.1. Zoals daar en in de artikelsgewijze toelichting bij onderdeel O is beschreven, zullen gemeenten slechts toegang hebben tot de gegevens die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de nieuw opgelegde taken. Tot welke persoonsgegevens de gemeenten toegang zullen krijgen, zal nader worden uitgewerkt in het Besluit inburgering. Bij de selectie en aard van de gegevens zal worden beoordeeld of aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit is voldaan. Vooruitlopend op de wijzigingen in het Besluit inburgering betreft het in ieder geval, zoals ook in paragraaf 4.2 van de memorie van toelichting is beschreven, gegevens met betrekking tot de inburgeringsplicht, het moment van de ingang van de termijn van het participatieverklaringstraject en een eventuele verlenging van de termijn van het participatieverklaringstraject door DUO.

De Raad voor de Financiële Verhoudingen (Rfv) is van mening dat de nieuwe wettelijke taken van gemeenten, te weten het aanbieden van het participatieverklaringstraject en maatschappelijke begeleiding, aansluiten op het belang en de verantwoordelijkheid van gemeenten bij een goede integratie van asielmigranten in de lokale gemeenschap.
De Rfv merkt op dat op termijn de gelden voor het participatieverklaringstraject en de maatschappelijke begeleiding onderdeel moeten gaan uitmaken van een structurele tegemoetkoming in de kosten die samenhangen met de vestiging van asielzoekers.
De Rfv vindt de decentralisatie-uitkering het meest geëigende bekostigingsinstrument. In dit kader wijst de Rfv erop dat aan een decentralisatie-uitkering geen bestedingsvoorwaarden en verantwoordingseisen kunnen worden gesteld. Dit houdt in dat de gemeenten een grote mate van vrijheid hebben bij de invulling van het participatieverklaringstraject en de maatschappelijke begeleiding. Op deze wijze kunnen gemeenten zelf bepalen wat de meest doelmatige inzet van middelen is.
De Rfv geeft in overweging uit oogpunt van doelmatigheid en doeltreffendheid de samenhang tussen de maatschappelijke begeleiding en de participatieverklaring te versterken. De Rfv doet daarbij de suggestie dat ervoor gekozen kan worden om de decentralisatie-uitkering te verstrekken op basis van het aantal afgeronde participatieverklaringstrajecten in een jaar.

De tijdelijke ophoging van het budget voor maatschappelijke begeleiding is structureel gemaakt in het Uitwerkingsakkoord Verhoogde Asielinstroom van 28 april 2016. Zie hierover paragraaf 2.2. Uit dit budget dienen gemeenten de aanbieding voor het participatieverklaringstraject voor asielgerechtigden te bekostigen.
In paragraaf 8.1 van de memorie van toelichting wordt nader ingegaan op de bekostiging van de maatschappelijke begeleiding. Conform het advies van de Rfv is gekozen voor een decentralisatie-uitkering. Dit maakt het mogelijk de middelen gericht te kunnen verdelen op basis van het aantal inburgeringsplichtigen dat binnen een gemeente wordt gehuisvest. Het advies van de Rfv om als verdeelsleutel het aantal getekende participatieverklaringen te gebruiken wordt in de verdere vormgeving van de decentralisatie uitkering bezien.

DUO acht invoering van het wetsvoorstel per 1 juli 2017 reëel mits de nodige financiële middelen beschikbaar worden gesteld. Daarnaast spreekt DUO de wens uit dat op korte termijn wordt overgegaan tot praktische uitwerking in lagere regelgeving. Dit is noodzakelijk om de benodigde systemen en processen tijdig in te richten. DUO wijst er daarbij op dat niet alle systemen en processen per 1 juli 2017 volledig ingericht dienen te zijn omdat bijvoorbeeld pas een jaar later tot handhaving moet worden overgegaan. Tot slot noemt DUO als kritische succesfactor het komen tot sluitende en werkbare afspraken met gemeenten.

De kosten van DUO worden in de eigen begroting van SZW opgevangen. De wens van DUO om zo spoedig mogelijk helderheid te hebben over de praktische uitwerking wordt onderschreven. De regering beoogt namelijk de lagere regelgeving tegelijkertijd met het wetsvoorstel in werking te laten treden. Over deze uitwerking vindt overleg plaats met DUO en gemeenten.

Artikelsgewijs

Artikel I

Onderdeel A

Door de introductie van het participatieverklaringstraject als nieuw onderdeel van het inburgeringsexamen wijzigt de indeling van de Wet inburgering. Met dit onderdeel worden enkele verwijzingen in de begripsbepalingen aangepast, zodat deze aansluiten bij de nieuwe indeling. Daarnaast wordt, in verband met het wettelijk vastleggen van de rol van het college bij het aanbieden van het participatieverklaringstraject en de maatschappelijke begeleiding, het college aan de begripsbepalingen toegevoegd.



Onderdeel B

Met dit onderdeel wordt een foutieve verwijzing naar artikel 21 van de Vreemdelingenwet 2000 hersteld. Bij Wet van 18 december 2013 tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 ter implementatie van Richtlijn 2011/51/EU van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2011 tot wijziging van Richtlijn 2003/109/EG van de Raad teneinde haar werkingssfeer uit te breiden tot personen die internationale bescherming genieten (PbEU 2011, L 132) (Stb. 2014, 110) is artikel 21 van de Vreemdelingenwet 2000 gewijzigd. Hierbij is aanpassing van de verwijzing naar dat artikel in artikel 3, derde lid, abusievelijk achterwege gelaten. Deze omissie wordt hierbij hersteld.

Onderdeel C

Met dit onderdeel wordt in artikel 5, tweede lid, onderdeel d, de zinsnede ‘als bedoeld in artikel 7’ geschrapt. Deze zinsnede is onnodig. Het begrip ‘inburgeringsplicht’ is reeds gedefinieerd in artikel 1, alwaar wordt verwezen naar artikel 7.

Daarnaast wordt in artikel 5, derde lid, gespecificeerd dat dit artikellid ziet op de kennis en vaardigheden, bedoeld in artikel 7, tweede lid, onderdelen b en c. Deze aanpassing is noodzakelijk vanwege het toevoegen van het participatieverklaringstraject als nieuw onderdeel aan het inburgeringsexamen en de dientengevolge gewijzigde indeling van de Wet inburgering. Met dit onderdeel wordt verduidelijkt dat een (gedeeltelijke) vrijstelling op grond van dit artikellid enkel mogelijk is met betrekking tot, kort gezegd, de examenonderdelen die zien op de mondelinge en schriftelijke vaardigheden in de Nederlandse taal en kennis van de Nederlandse samenleving.

Onderdeel D

Thans is in artikel 6 vastgelegd dat de minister een inburgeringsplichtige kan ontheffen van de inburgeringsplicht, indien op grond van door de inburgeringsplichtige aangetoonde geleverde inspanningen blijkt dat de inburgeringsplichtige redelijkerwijs niet aan de inburgeringsplicht kan voldoen. Met dit onderdeel wordt gerealiseerd dat in dergelijke gevallen niet altijd direct een ontheffing van de inburgeringsplicht als geheel plaatsvindt. De minister zal voor het onderdeel mondelinge en schriftelijke vaardigheden van de Nederlandse taal en het onderdeel Kennis van de Nederlandse samenleving moeten bekijken of op grond van aantoonbaar geleverde inspanningen van de inburgeringsplichtige de conclusie gerechtvaardigd is dat de inburgeringsplichtige redelijkerwijs niet aan deze onderdelen kan voldoen. Deze wijziging wordt wenselijk geacht, omdat het niet goed denkbaar is dat een inburgeringsplichtige ondanks aangetoonde geleverde inspanningen niet in staat blijkt te zijn het participatieverklaringstraject af te ronden.

Onderdeel E

Artikel 7

Op grond van het *eerste lid* dient de inburgeringsplichtige het inburgeringsexamen of een diploma, certificaat of ander document, bedoeld in artikel 5, eerste lid, onderdeel c te behalen. Het wetsvoorstel brengt geen wijziging in dit uitgangspunt.

De inburgeringsplichtige heeft het inburgeringsexamen behaald, als alle onderdelen van het inburgeringsexamen met goed gevolg zijn afgerond. Het voorgestelde *tweede lid* regelt op hoofdlijnen de inhoud van het inburgeringsexamen. Met dit wetsvoorstel wordt beoogd het participatieverklaringstraject als nieuw onderdeel aan het inburgeringsexamen toe te voegen. De overige onderdelen van het inburgeringsexamen, thans opgenomen in artikel 7, eerste lid, blijven ongewijzigd. Ook na de beoogde wijziging van artikel 7 wordt geëxamineerd of de inburgeringsplichtige mondelinge en schriftelijke vaardigheden in de Nederlandse taal op ten minste het niveau A2 van het Europese Raamwerk voor Moderne Vreemde Talen heeft verworven, alsmede kennis van de Nederlandse samenleving. Het succesvol afronden van deze onderdelen wordt nog steeds essentieel geacht om op volwaardige en zelfstandige wijze in de Nederlandse samenleving te kunnen functioneren.

Met het *derde lid* wordt voorgesteld het college een centrale rol in het participatieverklaringstraject te geven. Het college voorziet in het aanbieden van het participatieverklaringstraject. In het *vierde lid* wordt tot uitdrukking gebracht dat de minister, evenals thans, belast is met het aanbieden van de examenonderdelen die zien op de kennis van de Nederlandse taal en de Nederlandse samenleving.

Artikel 7a

Artikel 7a bevat regels over de termijn waarbinnen het participatieverklaringstraject moet zijn afgerond. Op grond van het *eerste lid* is het uitgangspunt dat de inburgeringsplichtige het participatie-

verklaringstraject binnen één jaar afrondt. Het *tweede lid* bepaalt dat deze termijn aanvangt op het moment dat is voldaan aan twee voorwaarden, te weten: de vreemdeling

a. is inburgeringsplichtig; en
b. is ingeschreven in de Basisregistratie personen met dien verstande dat indien hij rechtmatig verblijf heeft op grond van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd, het gaat om de inschrijving in de gemeente waar hij op grond van artikel 28 van de Huisvestingswet 2014 is gehuisvest.

Voor gezinsmigranten is de inschrijving in de BRP een geschikt uitgangspunt voor de aanvang van het participatieverklaringstraject. Op deze manier wordt de gemeente waarin de inburgeringsplichtige zich naar verwachting op meer bestendige basis zal vestigen, een rol gegeven in het inburgeringstraject. Voor de inburgeringsplichtigen met een verblijfsvergunning asiel geldt naast de inschrijving in de BRP dat men vanuit het COA op grond van de taakstelling voor gemeenten als bedoeld in artikel 28 van de Huisvestingswet 2014 gehuisvest is in een gemeente. De inschrijving in de BRP als enig criterium is voor deze doelgroep namelijk niet wenselijk, omdat personen met een verblijfsvergunning reeds in het AZC worden ingeschreven in de BRP. Derhalve is een nadere afbakening nodig, zodat de gemeente waar men zich op meer bestendige basis vestigt de verantwoordelijkheid krijgt voor het aanbieden van het participatieverklaringstraject.

Het *derde lid* bepaalt dat de termijn van één jaar kan worden verlengd, indien de inburgeringsplichtige aannemelijk maakt dat hem geen verwijt treft ter zake van het niet tijdig afronden van het participatieverklaringstraject. Hierbij wordt bijvoorbeeld gedacht aan de situatie waarin er sprake is van langdurige ziekte van de inburgeringsplichtige. De bevoegdheid om de termijn van één jaar te verlengen is bij de minister neergelegd. In deze situatie wordt geen bestuurlijke boete opgelegd.

Een goede informatie-uitwisseling tussen de minister en gemeenten is voor de minister van evident belang om de bevoegdheid om tot verlenging over te gaan, te kunnen uitoefenen. Derhalve wordt met de onderdelen O en P voorzien in de aanpassing van de informatiebepalingen in de Wet inburgering, waardoor de noodzakelijke informatie-uitwisseling (onder andere) zal kunnen plaatsvinden door middel van het ISI.

Artikel 7b

Artikel 7b bevat regels over de termijn waarbinnen de onderdelen van het inburgeringsexamen die zien op de kennis van de Nederlandse taal en de Nederlandse samenleving met goed gevolg moeten zijn afgerond. Het wetsvoorstel brengt geen wijziging in deze regels. Op grond van het *eerste lid* blijft het uitgangspunt dat de inburgeringsplichtige de voornoemde onderdelen binnen drie jaar afrondt. In het *tweede lid* is vastgelegd dat deze termijn aanvangt op het moment dat een vreemdeling inburgeringsplichtig wordt.

Het *derde lid* voorziet in de mogelijkheden om de termijn van drie jaar te verlengen. Deze verlengingsmogelijkheden blijven ongewijzigd en zijn slechts verplaatst van artikel 7, derde lid (oud), naar artikel 7b, derde lid. Verlenging blijft in twee gevallen mogelijk. Allereerst wanneer de inburgeringsplichtige aannemelijk maakt dat hem geen verwijt treft ter zake van het niet tijdig behalen van deze onderdelen van het inburgeringsexamen. Daarnaast kan de termijn van drie jaar eenmalig met ten hoogste twee jaren worden verlengd, indien aantoonbaar een alfabetiseringscursus is of wordt gevolgd voor het verstrijken van die termijn. In deze situaties wordt geen bestuurlijke boete opgelegd.

Artikel 8

De delegatiegrondslag opgenomen in het huidige artikel 7, vierde lid, is uit oogpunt van overzichtelijkheid verplaatst naar artikel 8. Daarnaast worden, vanwege de gewijzigde structuur van de Wet inburgering, enkele verwijzingen in onderdeel a aangepast. Tevens wordt voorgesteld in onderdeel a verwijzingen op te nemen naar de termijn, en eventueel verlengde termijn, die geldt voor het afronden van het participatieverklaringstraject.

Aanpassing van de overige onderdelen van de delegatiegrondslag is niet noodzakelijk. Aangezien het participatieverklaringstraject onderdeel wordt van het inburgeringsexamen, valt dit traject automatisch onder de reikwijdte van deze onderdelen. Evenals de onderdelen van het inburgeringsexamen die zien op de kennis van de Nederlandse taal en de kennis van de Nederlandse samenleving, zal ook het participatieverklaringstraject verder worden vormgegeven in het Besluit inburgering. In het Besluit inburgering zal worden opgenomen uit welke onderdelen het participatieverklaringstraject bestaat. Zoals gezegd is beoogd het participatieverklaringstraject uit twee onderdelen te laten bestaan, namelijk een inleiding in de kernwaarden van de Nederlandse samenleving en de ondertekening van de participatieverklaring. In de lagere regelgeving zal, conform de huidige structuur van de inburgeringsregelgeving, de technische uitwerking van de examenonderdelen worden vormgegeven.

Onderdeel F

Vanwege de introductie van het participatieverklaringstraject als nieuw onderdeel van het inburgeringsexamen en de daaruit voortvloeiende wijzigingen in de structuur van het oorspronkelijke artikel 7, is het noodzakelijk om de verwijzingen in artikel 16, eerste lid, aan te passen. Dit betekent dat, met behoud van de reeds bestaande voorwaarden voor het verkrijgen van een lening, ook voor het participatieverklaringstraject dat nu onderdeel uitmaakt van het inburgeringsexamen, door de inburgeringsplichtige een lening kan worden aangevraagd. In het Besluit inburgering zullen nadere regels worden gesteld over het verkrijgen van een lening voor het participatieverklaringstraject.

Onderdeel G

Met dit onderdeel wordt beoogd het startmoment van de terugbetalingsperiode aan te passen aan de met onderdeel E voorgestelde wijzigingen.

Zoals toegelicht geldt voor het participatieverklaringstraject een ander startmoment en een andere termijn dan voor de overige onderdelen van het inburgeringsexamen. Hierdoor kan de situatie ontstaan dat de thans opgenomen terugbetalingsperiode niet aansluit op de fase van inburgering waarin de inburgeringsplichtige zich bevindt. De oorspronkelijke termijn van drie jaar, waar in het huidige artikel 17 van wordt uitgegaan, geldt na de onderhavige wijzigingen immers slechts voor twee van de drie onderdelen van het inburgeringsexamen. Het kan voorkomen dat het onderdeel participatieverklaringstraject later aanvangt dan de andere twee onderdelen. Dientengevolge kan het zo zijn dat een inburgeringsplichtige het participatieverklaringstraject niet heeft afgerond, en redelijkerwijs ook niet kon worden verwacht dat hij het heeft afgerond, binnen de termijn van drie jaar die geldt voor de andere twee onderdelen van het inburgeringsexamen. Met de wijziging van artikel 17 wordt beoogd deze situatie in het kader van de terugbetalingsperiode te ondervangen door in het voorgestelde *eerste lid* van artikel 17 te regelen dat de terugbetalingsperiode aanvangt op het moment dat de laatst aflopende termijn voor een onderdeel van het inburgeringsexamen is verstreken. Op die manier wordt voorkomen dat de terugbetalingsperiode aanvangt voordat een inburgeringsplichtige alle onderdelen van het inburgeringsexamen had moeten afronden. Net als in het oorspronkelijke artikellid zal de terugbetalingsperiode eerder aanvangen als de inburgeringsplichtige vóór de gestelde termijnen het inburgeringsexamen heeft behaald.

In het voorgestelde *tweede lid* wordt, aangaande de terugbetalingsperiode, voorzien in de situatie dat om niet-verwijtbare redenen de termijn voor het behalen van een onderdeel van het inburgeringsexamen wordt verlengd. Het ligt in de rede dat de terugbetalingsperiode pas aanvangt als de verlengde termijn is verstreken, aangezien de verlenging van de termijn niet te wijten is aan de inburgeringsplichtige. Echter, indien de termijn voor het participatieverklaringstraject ruimschoots eerder afloopt dan de termijn die is gesteld voor de overige onderdelen van het inburgeringsexamen en de termijn voor het participatieverklaringstraject vervolgens om niet-verwijtbare redenen wordt verlengd, is het alsnog mogelijk dat ook de verlengde termijn voor het participatieverklaringstraject eerder verstrijkt dan de termijn die is gesteld voor de overige onderdelen van het inburgeringsexamen. In dat geval geldt voor de aanvang van de terugbetalingsperiode eveneens de laatst verstreken termijn voor het behalen van een onderdeel van het inburgeringsexamen, ongeacht of dit een termijn als bedoeld in de voorgestelde artikelen 7a, eerste lid, of 7b, eerste lid, betreft, dan wel een verlengde termijn als bedoeld in de artikelen 7a, derde lid, of 7b, derde lid, of de bij of krachtens artikel 8, aanhef en onderdeel a, gestelde regels.
In het artikel zoals dat luidde voor deze wijziging was de strekking van hetgeen het voorgestelde tweede lid regelt, opgenomen in het eerste lid. Ten behoeve van de overzichtelijkheid is dit verplaatst naar een apart artikellid.

Onderdeel H

Met dit onderdeel wordt beoogd een nieuw hoofdstuk te introduceren met als doel het wettelijk vastleggen van de maatschappelijke begeleiding.

Concreet wordt op grond van het *eerste lid* voorgesteld om in de Wet inburgering vast te leggen dat het college voorziet in de maatschappelijke begeleiding van inburgeringsplichtigen die rechtmatig verblijf hebben op grond van:
a. een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd, of
b. een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd, verleend onder een beperking verband houdend met verblijf als familie- of gezinslid, voor verblijf bij:
   1°. een houder van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd,
   2°. een houder van een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd, of
   3°. een houder van een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen die is verleend met



een aantekening inzake internationale bescherming als bedoeld in artikel 45c, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000.

Zoals toegelicht in paragraaf 2.1 van het algemene deel van deze memorie van toelichting, kunnen gemeenten op dit moment al voorzien in de maatschappelijke begeleiding van deze inburgeringsplichtigen.

Het *tweede lid* bepaalt dat de maatschappelijke begeleiding aanvangt op het moment dat de vreemdeling inburgeringsplichtig is en ingeschreven is in de BRP, met dien verstande dat indien hij rechtmatig verblijf heeft op grond van een verblijfsvergunning asiel bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28 van de Vreemdelingenwet 2000, het gaat om de inschrijving in de gemeente waar hij op grond van artikel 28 van de Huisvestingswet 2014 is gehuisvest. Hiermee wordt aangesloten bij het startmoment van de termijn die geldt voor het afronden van het participatieverklaringstraject. Voor verdere uitleg over het startmoment wordt verwezen naar paragraaf 3.1 van het algemene deel van deze memorie van toelichting.

Het *derde lid* voorziet in een delegatiegrondslag om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen over de inhoud en vormgeving van de maatschappelijke begeleiding. Hierbij zal, zoals toegelicht in paragraaf 3.2 van het algemene deel van deze memorie van toelichting, terughoudendheid worden betracht. In het Besluit inburgering zullen enkele algemene aspecten worden genoemd die in de maatschappelijke begeleiding naar voren moeten komen.

Onderdeel I

Dit onderdeel regelt de bevoegdheid van de minister om een bestuurlijke boete op te leggen indien de inburgeringsplichtige verwijtbaar niet binnen de termijn van één jaar, of een eventueel verlengde termijn, het participatieverklaringstraject heeft afgerond.

Voor het participatieverklaringstraject is een aparte boetegrondslag opgenomen, omdat de termijn die wordt gesteld aan het afronden van dit onderdeel van het inburgeringsexamen (één jaar) afwijkt van de termijn die wordt gesteld voor het behalen van de overige onderdelen van het inburgeringsexamen (drie jaar). Een aparte boetegrondslag wordt, zoals gezegd, noodzakelijk geacht als prikkel voor het tijdig afronden van het participatieverklaringstraject en als handhavingsinstrument indien tijdige afronding verwijtbaar achterwege blijft.

Qua systematiek wordt bijna volledig aangesloten bij de boetesystematiek die naar huidig recht is opgenomen in de artikelen 31 tot en met 33.

Uitgangspunt is dat de minister een boete oplegt, indien de inburgeringsplichtige verwijtbaar niet binnen de termijn van één jaar of een eventuele verlengde termijn het participatieverklaringstraject afrondt (artikel 28). In deze boetebeschikking wordt een nieuwe termijn van ten hoogste één jaar vastgesteld, waarbinnen het participatieverklaringstraject alsnog moet worden afgerond (artikel 29). Indien ook binnen deze nieuwe termijn het participatieverklaringstraject verwijtbaar niet is afgerond, legt de minister wederom een boete op (artikel 30, eerste lid). Hierbij wordt weer een nieuwe termijn van ten hoogste één jaar vastgesteld voor het alsnog afronden van het participatieverklaringstraject (artikel 30, eerste lid). Zolang de inburgeringsplichtige na het verstrijken van een nieuw gestelde termijn het participatieverklaringstraject verwijtbaar niet afrondt, legt de minister jaarlijks een bestuurlijke boete op (artikel 30, tweede lid).

Onderdeel J, K en L

Zoals toegelicht wordt met onderdeel I beoogd een boetegrondslag te creëren voor het verwijtbaar niet tijdig afronden van het participatieverklaringstraject. Deze boetegrondslag geldt derhalve voor één specifiek onderdeel van het inburgeringsexamen. Als gevolg hiervan moeten ook de artikelen 31 tot en met 33 worden aangepast.

Naar huidig recht zien de artikelen 31 tot en met 33 op de bestuurlijke boete die kan worden opgelegd indien niet tijdig aan de inburgeringsplicht als geheel is voldaan. Aangezien met dit wetsvoorstel bij het opleggen van een eventuele bestuurlijke boete een onderscheid tussen de verschillende onderdelen van het inburgeringsexamen wordt geïntroduceerd, is het noodzakelijk om de artikelen 31 tot en met 33 op enkele punten te wijzigen. Immers, de examenonderdelen die naar huidig recht vallen onder de reikwijdte van deze artikelen, te weten de onderdelen die betrekking hebben op de kennis van de Nederlandse taal en de kennis van de Nederlandse samenleving, zijn terminologisch niet meer gelijk te stellen met de inburgeringsplicht. Derhalve wordt voorgesteld om te expliciteren dat deze artikelen zien op de bestuurlijke boete die kan worden opgelegd indien niet tijdig aan de voornoemde examenonderdelen is voldaan.

Onderdeel M

Artikel 34 bepaalt het bedrag dat ten hoogste kan worden opgelegd voor de verschillende in de wet genoemde feiten. Aanpassing van deze bepaling is noodzakelijk vanwege de introductie van een aparte bestuurlijke boete voor het verwijtbaar niet (tijdig) afronden van het participatieverklaringstraject. Daarnaast zijn enkele wetstechnische aanpassingen noodzakelijk vanwege de wijziging van de indeling van de Wet inburgering.

Voorgesteld wordt dat voor het verwijtbaar niet tijdig afronden van het participatieverklaringstraject een bestuurlijke boete kan worden opgelegd van maximaal € 340. Op grond van de Algemene wet bestuursrecht geldt bij het opleggen van deze boete geen verplichting tot het horen van de overtreder voorafgaand aan het opleggen van de boete, en geen verplichting om een rapport op te maken van de overtreding. De minister is daartoe uiteraard wel bevoegd. Ook indien op grond van artikel 29 of 30 een nieuwe termijn wordt vastgesteld en het participatieverklaringstraject niet binnen de bij of krachtens deze artikelen gestelde termijn wordt afgerond, kan een boete van maximaal € 340 worden opgelegd.

De hoogte van de bestuurlijke boete voor het niet tijdig afronden van de examenonderdelen die betrekking hebben op de Nederlandse taal en de Nederlandse samenleving blijft gehandhaafd op € 1.250. Hetzelfde geldt voor de boete die kan worden opgelegd indien deze examenonderdelen niet worden afgerond binnen de bij of krachtens de artikelen 32 en 33 gestelde termijnen.

Onderdeel N

In het verleden was het wenselijk om bij gemeentelijke boetes die lager waren dan € 340 de boeteformaliteiten van artikel 5:53 Awb van toepassing te verklaren. Bij de wetswijziging van 1 januari 2013 is abusievelijk deze bepaling blijven bestaan, terwijl gemeenten sinds die tijd geen rol meer hebben. Ook bij het huidige wetsvoorstel is deze bepaling overbodig, de boete die kan worden opgelegd voor het niet (tijdig) behalen van het participatieverklaringstraject moet, gezien de maximale hoogte van het boetebedrag, juist niet worden beschouwd als een ‘zwaar feit’.

Onderdelen O en P

Het college krijgt met dit wetsvoorstel nieuwe wettelijke taken in het inburgeringsproces. Om te realiseren dat het college beschikt over de informatie die zij nodig heeft voor het uitvoeren van deze taken en te garanderen dat de minister op de hoogte is van de voortgang van het participatieverklaringstraject als onderdeel van het inburgeringsexamen, is aanpassing van de informatiebepalingen in de Wet inburgering noodzakelijk. Door middel van de voorgestelde wijzigingen wordt het college aangesloten op het ISI. Gemeenten zullen slechts toegang hebben tot de gegevens die noodzakelijk zijn voor het uitvoeren van de nieuw opgelegde taken.

Daarnaast wordt in onderdeel O voorgesteld dat in artikel 47 de zinsnede: ‘die van belang zijn’ telkens wordt aangepast in ‘die noodzakelijk zijn’. Deze wijziging is slechts van wetstechnische aard, daar het in het licht van artikel 8 EVRM zuiverder is om te spreken over ‘noodzakelijk’ dan ‘van belang’.

Artikel II

De voorgestelde wijzigingen in de Vreemdelingenwet 2000 zijn wetstechnisch van aard en noodzakelijk in verband met de herformulering van de inburgeringsplicht in de Wet inburgering. De verwijzing naar het inburgeringsexamen in artikel 7, tweede lid, onderdeel a, van de Wet inburgering wordt telkens vervangen door de verwijzing naar artikel 7, eerste lid, onderdeel a, van de Wet inburgering. De formulering in artikel 18, eerste lid, onderdeel i, van de Vreemdelingenwet 2000 wordt aangepast om deze beter te laten aansluiten bij de nieuwe systematiek van de Wet inburgering en de overige verwijzingen naar de Wet inburgering in de Vreemdelingenwet 2000.
Tot slot is in artikel 45b van de Vreemdelingenwet 2000 een foutieve verwijzing hersteld. Het aldaar genoemde artikel 13 van de Wet inburgering is met ingang van 1 januari 2013 vervallen door de Wet van 13 september 2012 tot wijziging van de Wet inburgering en enkele andere wetten in verband met de versterking van de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige (Stb. 2012, 430). Hierbij is aanpassing van artikel 45b abusievelijk achterwege gelaten. Deze omissie wordt hierbij hersteld.

Artikel III, IV en V

De voorgestelde wijzigingen in de Participatiewet, de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen en de Wet op het onderwijstoezicht betreffen louter wetstechnische wijzigingen. Een aantal verwijzingen naar de Wet inburgering moet worden aangepast.



Artikel VI

Met het *eerste lid* van dit artikel wordt voor wat betreft de onderdelen van het inburgeringsexamen voorzien in eerbiedigende werking. Concreet brengt dit met zich dat voor inburgeringsplichtigen, wier inburgeringsplicht uiterlijk de dag voor de datum van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel is gestart en die nog niet hebben voldaan aan hun inburgeringsplicht, het participatieverklaringstraject geen verplicht onderdeel is van het inburgeringsexamen. Voor iedereen die inburgeringsplichtig is vanaf de dag van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, is het participatieverklaringstraject wel een verplicht onderdeel van het inburgeringsexamen.
Aan het voorgestelde artikel I, onderdeel B, wordt directe werking toegekend. Het gaat hier immers om een louter wetstechnische wijziging. Ook aan de aan de onderdelen O en P van artikel I wordt directe werking toegekend, omdat eerbiedigende werking niet nodig wordt geacht. De toevoeging van het college aan het ISI heeft slechts gevolgen voor de informatie die wordt uitgewisseld in het kader van het participatieverklaringstraject en de maatschappelijke begeleiding. Verder heeft de gemeente voor wat betreft de uitvoering van de Wet inburgering geen taak en derhalve geen bevoegdheid om gegevens uit te wisselen.

Met betrekking tot de maatschappelijke begeleiding wordt in het *tweede lid* van artikel VI eerbiedigende werking geregeld. Immers, uitgangspunt is dat gemeenten voor deze inburgeringsplichtigen, voor zover zij vallen onder de doelgroep van de maatschappelijke begeleiding (asielmigranten en hun gezinsleden), reeds zijn gestart met de maatschappelijke begeleiding en hiervoor via het COA een budget hebben aangevraagd.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,